



CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2022

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 13 aprile 2023
presieduta da Silvana Sciarra*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2022**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 13 aprile 2023
presieduta da Silvana Sciarra*

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. 79
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2022.....	pag. 81
Elenco delle voci	pag. 591
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione	pag. 595

SOMMARIO

Introduzione	pag. 79
---------------------------	---------

Parte I – Profili processuali

Capitolo I	Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale	pag. 81
Capitolo II	Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.....	pag. 110
Capitolo III	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni.....	pag. 130
Capitolo IV	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.....	pag. 133
Capitolo V	Il giudizio di ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> abrogativo	pag. 137

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I	Principi fondamentali	pag. 139
Capitolo II	Diritti e doveri degli individui	pag. 164
	<i>Sezione I I rapporti civili</i>	pag. 164
	<i>Sezione II I rapporti etico sociali</i>	pag. 216
	<i>Sezione III I rapporti economici</i>	pag. 231
	<i>Sezione IV I rapporti politici</i>	pag. 260
	<i>Sezione V I tributi</i>	pag. 266
	<i>Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione</i>	pag. 275
Capitolo III	L'ordinamento della Repubblica	pag. 323
	<i>Sezione I L'ordinamento dello Stato</i>	pag. 323
	- <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	pag. 323
	- <i>Il Parlamento</i>	pag. 330
	- <i>La funzione normativa</i>	pag. 337
	- <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 368
	- <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	pag. 391
	- <i>La Corte dei conti</i>	pag. 403
	<i>Sezione II Le autonomie territoriali</i>	pag. 406
	- <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	pag. 406
	- <i>La funzione legislativa</i>	pag. 407
	- <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 505
	- <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 506
	- <i>Gli enti locali</i>	pag. 515
	- <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	pag. 516
	- <i>L'autonomia finanziaria</i>	pag. 560
Capitolo IV	La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale	pag. 563
	<i>Sezione I Diritto interno e diritto dell'Unione europea</i>	pag. 563
	<i>Sezione II Diritto interno e sistema CEDU</i>	pag. 579
	<i>Sezione III Diritto interno e diritto internazionale</i>	pag. 588

INDICE ANALITICO

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa	pag. 81
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale	pag. 81
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale	pag. 82
4. L'ordinanza di rimessione	pag. 87
5. La riproposizione delle questioni	pag. 96
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 96
7. Il parametro del giudizio	pag. 99
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 dei giudizi.....	pag. 105
11. Le decisioni della Corte	pag. 106
11.1. Le decisioni interlocutorie	pag. 106
11.2. Le decisioni processuali	pag. 106
11.3. Le decisioni di rigetto	pag. 108
11.4. Le decisioni di accoglimento.....	pag. 108
12. La correzione degli errori materiali.....	pag. 109

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa	pag. 110
2. Il ricorso.....	pag. 110
2.1. Il contenuto del ricorso	pag. 110
2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere	pag. 116
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	pag. 117
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 118
4. Il parametro del giudizio	pag. 119
5. L'interesse a ricorrere	pag. 120

6. <i>La riunione e la separazione dei giudizi</i>	pag. 124
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 124
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 126
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	pag. 126
8.2. <i>Le decisioni processuali</i>	pag. 126
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i>	pag. 127
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	pag. 127

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	pag. 130
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	pag. 130
3. <i>I termini per ricorrere</i>	pag. 130
4. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i>	pag. 131
5. <i>L'oggetto del conflitto</i>	pag. 131
5.1. <i>Gli atti impugnati</i>	pag. 131
5.2. <i>I comportamenti censurati</i>	pag. 131
6. <i>Il parametro del giudizio</i>	pag. 131
7. <i>La riunione dei giudizi</i>	pag. 132
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 132
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	pag. 132
8.2. <i>Le decisioni di merito</i>	pag. 132
8.2.1. <i>Le decisioni di rigetto</i>	pag. 132
8.2.2. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	pag. 132

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	pag. 133
2. <i>L'atto introduttivo</i>	pag. 133
3. <i>I soggetti del conflitto</i>	pag. 133
4. <i>I profili oggettivi</i>	pag. 133
4.1. <i>Gli atti impugnati</i>	pag. 133
4.2. <i>I comportamenti censurati</i>	pag. 134
5. <i>La tutela cautelare</i>	pag. 134
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	pag. 134
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 134

Sezione II
La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	pag. 136
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	pag. 136
3. <i>I profili oggettivi</i>	pag. 136
4. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 136

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	pag. 137
2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 137
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 138
4. <i>I rapporti tra il giudizio di ammissibilità del referendum e il giudizio di legittimità costituzionale</i>	pag. 138

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. <i>La dignità della persona</i>	pag. 139
1.1. <i>Il divieto di surrogazione di maternità</i>	pag. 139
2. <i>Il diritto alla vita</i>	pag. 139
2.1. <i>L'appartenenza al novero dei diritti inviolabili, di cui rappresenta la matrice prima, e il correlativo dovere di tutela dello Stato</i>	pag. 139
2.2. <i>La soggezione della libertà di autodeterminazione a un bilanciamento costituzionalmente necessario in sede di disciplina delle scelte di fine vita</i>	pag. 139
3. <i>I diritti inviolabili</i>	pag. 139
3.1. <i>Il carattere derogatorio e la natura eccezionale delle ipotesi di limitazione o soppressione dei diritti inviolabili</i>	pag. 139
3.2. <i>La risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione di diritti inviolabili della persona nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità (l'interpretazione adeguatrice dell'art. 2059 cod. civ. e il suo coordinamento con l'art. 2 Cost.)</i>	pag. 140
3.3. <i>L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale</i>	pag. 140
4. <i>Il diritto all'identità personale</i>	pag. 140
4.1. <i>Il cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome)</i>	pag. 140
4.2. <i>L'(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di</i>	

entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore	pag. 141
5. Il diritto all'abitazione	pag. 141
5.1. La qualificazione come diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili della persona	pag. 141
5.2. L'(illegittima) esclusione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, del diritto di prelazione degli acquirenti "su carta" di un immobile consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di costruire	pag. 141
6. Volontariato e Terzo settore.....	pag. 141
6.1. Il volontariato quale forma di impegno civico espressiva della natura relazionale della persona umana	pag. 141
6.2. Il sistema degli enti del Terzo settore quale espressione del pluralismo sociale e dei principi di solidarietà, uguaglianza sostanziale e sussidiarietà orizzontale.....	pag. 141
6.3. La definizione unitaria degli enti del Terzo settore e la persistente differenziazione dei modelli organizzativi e dei regimi di sostegno pubblico.....	pag. 142
6.4. La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 142
7. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza.....	pag. 143
7.1. La dinamicità del giudizio relazionale sul corretto uso del potere normativo	pag. 143
7.2. Il principio di uguaglianza in senso stretto.....	pag. 143
7.2.1. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i>	pag. 143
7.2.2. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti</i>	pag. 145
7.2.3. <i>L'uguaglianza sostanziale</i>	pag. 147
7.2.4. <i>Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato</i>	pag. 148
7.3. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità.....	pag. 148
7.3.1. <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. 148
7.3.2. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i>	pag. 150
7.3.3. <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. 151
7.3.4. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i>	pag. 152
7.3.5. <i>Ragionevolezza e automatismi legislativi</i>	pag. 152
7.3.6. <i>Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica</i>	pag. 152
7.3.7. <i>Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i>	pag. 152
8. Il legittimo affidamento	pag. 153
8.1. La qualificazione in termini di declinazione soggettiva della coerenza dell'ordinamento giuridico e di presidio della certezza del diritto	pag. 153
8.2. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare <i>in peius</i> la disciplina dei rapporti di durata (la "retroattività impropria").....	pag. 153
8.3. La soggezione al bilanciamento con altri principi e diritti costituzionali e la prevalenza dell'esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza nonché di rimuovere sperequazioni e incongruenze	pag. 153
8.4. Ambito e criteri del sindacato di costituzionalità di un intervento legislativo di contenimento della spesa incidente <i>in peius</i> su un rapporto di durata.....	pag. 153

8.5. La (illegittima) riduzione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori (norme della Regione Veneto).....	pag. 154
<i>9. La tutela dell'ambiente e del paesaggio</i>	pag. 154
9.1. La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive (norme della Regione Valle d'Aosta).....	pag. 154
9.2. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna).....	pag. 154
9.3. La disciplina molisana dei trabucchi.....	pag. 154
9.4. L'ammissibilità del subappalto nel settore dei beni culturali (fermo il divieto di avvalimento)	pag. 155
9.5. La facoltà dei Comuni di avvalersi di misure premiali per la riqualificazione urbana attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali (norme della Regione Abruzzo)	pag. 155
9.6. La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021 (norme della Regione Siciliana)	pag. 155
9.7. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)	pag. 155
9.8. La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all'interno di boschi e fasce forestali e dell'obbligo di arretramento minimo dal relativo confine (norme della Regione Siciliana).....	pag. 156
9.9. Il testo unico campano sul commercio.....	pag. 156
9.10. La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)	pag. 157
9.11. L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)	pag. 157
9.12. La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia).....	pag. 157
9.13. La (illegittima) previsione dell'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia).....	pag. 157
<i>10. Lo straniero</i>	pag. 157
10.1. Il diritto d'asilo	pag. 157
10.1.1. <i>Le fonti costituzionali, internazionali e sovranazionali</i>	pag. 157
10.1.2. <i>Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (la fase amministrativa e l'eventuale fase giurisdizionale)</i>	pag. 158
10.1.3. <i>L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti</i>	pag. 158
10.2. Le prestazioni sociali	pag. 159
10.2.1. <i>La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza</i>	pag. 159

10.2.2. <i>La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di inclusione</i>	pag. 160
10.2.3. <i>L'(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dalla concessione degli assegni di natalità e maternità dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)</i>	pag. 161
10.2.4. <i>L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea del requisito, previsto ai fini dell'assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)</i>	pag. 161
10.3. <i>L'(illegittima) inclusione, tra le cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, della morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza del relativo procedimento</i>	pag. 163

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. <i>La libertà personale</i>	pag. 164
1.1. <i>Il necessario intervento dell'autorità giudiziaria per gli atti comportanti coercizione fisica sulla persona, compresi quelli incidenti sulla libertà di locomozione, quale nucleo irriducibile dell'habeas corpus</i>	pag. 164
1.2. <i>La riferibilità delle garanzie dell'habeas corpus alle misure, limitative anche della libertà di locomozione, implicanti la degradazione giuridica della persona</i>	pag. 165
1.3. <i>Le misure restrittive provvisorie di polizia</i>	pag. 165
1.3.1. <i>Il fondamento costituzionale e l'individuazione giurisprudenziale delle relative finalità (la tutela di esigenze previste dalla Costituzione: il perseguimento delle finalità del processo penale e l'applicabilità di una misura cautelare personale)</i>	pag. 165
1.3.2. <i>La discrezionalità legislativa nella determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza</i>	pag. 166
1.3.3. <i>Le direttrici del sindacato di legittimità costituzionale</i>	pag. 167
1.3.4. <i>L'arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (salvo che ricorra l'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità)</i>	pag. 167
1.4. <i>Il divieto, penalmente sanzionato, di mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone risultate positive al virus COVID-19 e sottoposte alla misura della quarantena obbligatoria con provvedimento dell'autorità sanitaria (non soggetto a convalida giudiziaria)</i>	pag. 167
1.5. <i>La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni</i>	pag. 168
1.6. <i>La necessaria motivazione (affermata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d'iniziativa dalla polizia giudiziaria</i>	pag. 168

2. <i>La libertà di domicilio</i>	pag. 168
2.1. La necessaria motivazione (affermata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d’iniziativa dalla polizia giudiziaria	pag. 168
3. <i>La libertà di circolazione</i>	pag. 168
3.1. La riconducibilità all’art. 16 Cost. delle misure limitative assunte per motivi di sanità e non comportanti restrizioni della libertà personale (isolamento, cordoni sanitari, divieti di spostamento).....	pag. 168
3.2. Il divieto, penalmente sanzionato, di mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone risultate positive al virus COVID-19 e sottoposte alla misura della quarantena obbligatoria con provvedimento dell’autorità sanitaria (non soggetto a convalida giudiziaria).....	pag. 169
4. <i>Le prestazioni personali e patrimoniali</i>	pag. 169
4.1. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui	pag. 169
4.2. L’obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria	pag. 169
5. <i>I principi costituzionali in materia penale</i>	pag. 169
5.1. Lo strumento penale quale <i>extrema ratio</i>	pag. 169
5.2. Il principio del giudice naturale precostituito per legge	pag. 170
5.3. Il principio di legalità	pag. 170
5.3.1. <i>La riserva assoluta di legge</i>	pag. 170
5.3.1.1. La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la generale preclusione di interventi <i>in malam partem</i> della Corte	pag. 170
5.3.1.2. L’ammissibilità di interventi <i>in malam partem</i> rivolti a sanzionare vizi di incompetenza o procedurali che pregiudicano l’apporto critico delle opposizioni e dell’opinione pubblica alle scelte della maggioranza	pag. 170
5.3.1.3. L’ammissibilità di interventi <i>in malam partem</i> rivolti a sanzionare l’uso scorretto del potere legislativo delegato del Governo.....	pag. 171
5.3.1.4. La sindacabilità <i>in malam partem</i> delle norme penali di favore	pag. 171
5.3.2. <i>Il divieto di retroattività in peius della legge penale</i>	pag. 172
5.3.2.1. La <i>ratio</i> di tutela della libertà di autodeterminazione individuale	pag. 172
5.3.2.2. L’inoperatività della garanzia per i meri benefici penitenziari	pag. 172
5.4. Il principio di offensività	pag. 172
5.4.1. <i>Il contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione quale ineludibile tratto delle condotte penalmente rilevanti</i>	pag. 172
5.4.2. <i>La duplice dimensione del principio: l’offensività in astratto, quale precetto diretto a limitare le discrezionali scelte legislative di criminalizzazione, e l’offensività in concreto, quale criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune</i>	pag. 172
5.4.3. <i>L’ammissibilità di fattispecie non riconducibili al modello del reato di danno e la discrezionalità del legislatore nel predisporre forme di tutela anticipata dei beni giuridici, con il ricorso a figure di reato di pericolo anche presunto</i>	pag. 172
5.4.4. <i>L’inammissibilità di una “responsabilità penale d’autore” e la tendenziale irrilevanza di condizioni soggettive (qualità personali o comportamenti pregressi), salva la necessità di preservare altri interessi meritevoli di tutela</i>	pag. 173
5.5. La retroattività della <i>lex mitior</i>	pag. 173
5.5.1. <i>La ratio del principio</i>	pag. 173
5.5.2. <i>Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale</i>	pag. 174

5.5.3. <i>L'ammissibilità di limitazioni e deroghe, purché giustificate dalla tutela di prevalenti interessi di rango costituzionale</i>	pag. 174
5.5.4. <i>L'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore</i>	pag. 174
5.6. Il divieto di <i>bis in idem</i>	pag. 174
5.6.1. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti contemplati dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l'omologo illecito amministrativo – Auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 174
5.7. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale	pag. 175
5.7.1. <i>Il limite invalicabile della manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato</i>	pag. 175
5.8. I reati	pag. 175
5.8.1. <i>L'incriminazione quale extrema ratio</i>	pag. 175
5.8.2. <i>Il principio della riserva di codice in materia penale</i>	pag. 175
5.8.3. <i>L'abuso d'ufficio</i>	pag. 175
5.8.3.1. <i>La tormentata parabola storica della figura e la perenne tensione tra istanze legalitarie e tutela dell'autonomia dell'amministrazione (i persistenti problemi di compatibilità con il principio di determinatezza e la diffusione di fenomeni noti come “burocrazia difensiva” e “paura della firma”)</i>	pag. 175
5.8.3.2. <i>La restrizione del perimetro applicativo della norma incriminatrice alle violazioni di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti primarie, dalle quali non residuino margini di discrezionalità (inammissibile richiesta di una sentenza in malam partem, tesa a ripristinare una norma abrogata, anziché a far riespandere un precetto generale o comune)</i>	pag. 177
5.8.4. <i>I delitti di omicidio del consenziente e di aiuto e istigazione al suicidio quali “cintura di protezione” a tutela della vita umana</i>	pag. 178
5.8.5. <i>La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di omicidio del consenziente</i>	pag. 178
5.8.6. <i>I reati in materia di stupefacenti</i>	pag. 178
5.8.6.1. <i>L'assetto sanzionatorio risultante dai recenti interventi della Corte</i>	pag. 178
5.8.6.2. <i>La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di cannabis</i>	pag. 179
5.8.7. <i>Il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina</i>	pag. 179
5.8.7.1. <i>L'incriminazione della figura quale attuazione di precisi obblighi internazionali e sovranazionali</i>	pag. 179
5.8.7.2. <i>L'ordinata gestione dei flussi migratori quale bene giuridico “strumentale” tutelato</i>	pag. 180
5.8.7.3. <i>La configurazione come reato “a consumazione anticipata”</i>	pag. 180
5.8.8. <i>L'(illegittimo) inserimento dell'elemento soggettivo del fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito di sostanze dopanti</i>	pag. 180
5.8.9. <i>L'(illegittima) introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 180
5.8.10. <i>La configurazione come reato (contravvenzione), anziché illecito amministrativo, della guida senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da soggetto già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale</i>	pag. 180

5.9. Le pene	pag. 181
5.9.1. <i>L'individualizzazione della pena quale naturale attuazione e sviluppo dei principi della personalità della responsabilità e del finalismo rieducativo</i>	pag. 181
5.9.2. <i>La tendenziale incompatibilità con il volto costituzionale del sistema penale di previsioni sanzionatorie rigide (salvo il positivo riscontro di proporzionalità)</i>	pag. 182
5.9.3. <i>L'irrevocabilità della res iudicata quale fisiologico argine alla necessità di tutela della legalità della pena (la rideterminazione in sede esecutiva della sanzione nelle limitate ipotesi di sopravvenienze costituzionalmente rilevanti)</i>	pag. 182
5.9.4. <i>L'ampia discrezionalità del legislatore nella quantificazione delle pene, salvi i limiti della manifesta sproporzione o irragionevolezza e dell'arbitrio</i>	pag. 182
5.9.5. <i>Le condizioni di ammissibilità di un differente trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni (la diversità degli interessi protetti ovvero il particolare rapporto tra l'agente e il bene tutelato): riferimenti giurisprudenziali</i>	pag. 182
5.9.6. <i>La pena pecuniaria</i>	pag. 184
5.9.6.1. <i>La configurazione come sanzione criminale a tutti gli effetti, connotata dalla previsione costituzionalmente necessaria di meccanismi di adeguamento alle condizioni economiche dei condannati in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale</i>	pag. 184
5.9.6.2. <i>La (illegittima) quantificazione in euro 250, anziché 75, del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Reiterato invito al legislatore</i>	pag. 184
5.9.7. <i>Le pene sostitutive della detenzione (la finalità di evitare gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata)</i>	pag. 186
5.9.8. <i>La natura di pena sostitutiva con funzione premiale del lavoro di pubblica utilità previsto per la guida sotto l'influenza dell'alcool</i>	pag. 186
5.9.9. <i>L'equiparazione sanzionatoria della rapina impropria a dolo di impunità alla rapina impropria a dolo di possesso</i>	pag. 186
5.9.10. <i>Le circostanze del reato</i>	pag. 187
5.9.10.1. <i>L'inidoneità dell'eventuale applicazione di attenuanti a sanare il vulnus insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo</i>	pag. 187
5.9.10.2. <i>Il carattere non obbligatorio dell'applicazione della recidiva</i>	pag. 187
5.9.10.3. <i>L'(illegittimo) aggravamento di pena, rispetto alla figura base, dei fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti</i>	pag. 187
5.9.10.4. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della diminuzione della pena se le condotte del militare di sabotaggio temporaneo risultino di lieve entità</i>	pag. 188
5.9.11. <i>Le cause di esclusione della punibilità</i>	pag. 190
5.9.11.1. <i>Il carattere derogatorio rispetto a norme penali generali e la sindacabilità delle relative scelte legislative sotto il profilo della manifesta irragionevolezza</i>	pag. 190
5.9.11.2. <i>L'esimente per particolare tenuità del fatto: la duplice finalità di riaffermare la natura di extrema ratio della pena e di contenere il contenzioso e il bilanciamento legislativo con la concorrente esigenza di tutelare le pretese della parte civile</i>	pag. 190
5.9.11.3. <i>La preclusione dell'esimente di particolare tenuità del fatto per il reato di resistenza a pubblico ufficiale commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria</i>	pag. 191
5.10. Le misure di sicurezza	pag. 191
5.10.1. <i>Il carattere assoluto della riserva di legge statale, comprensiva dei casi e, nel loro nucleo essenziale, dei modi di applicazione delle misure</i>	pag. 191
5.10.2. <i>L'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)</i>	pag. 192
5.10.2.1. <i>Il delicato e complesso processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia (sostituiti dalle REMS)</i>	pag. 192

5.10.2.2. La natura ancipite di misura di sicurezza a spiccato contenuto terapeutico (diversa da ogni trattamento sanitario, anche obbligatorio), simultaneamente finalizzata, in una logica di <i>extrema ratio</i> , alla cura e al contenimento dell'internato infermo di mente, e la sua soggezione ai principi posti dagli artt. 25, terzo comma, e 32, secondo comma, Cost.....	pag. 193
5.10.2.3. Gli evidenti profili di frizione dell'attuale disciplina con plurimi principi costituzionali (la carenza di un'adeguata base legislativa, l'insufficienza delle strutture disponibili, il rischio di lesione di fondamentali diritti degli internati e della collettività, l'estromissione del Ministro della giustizia) – Monito al legislatore	pag. 194
5.11. Le misure di prevenzione personali	pag. 196
5.11.1. <i>La finalità preventiva di controllo della pericolosità sociale del destinatario</i>	pag. 196
5.11.2. <i>Le limitazioni della libertà di circolazione in funzione di prevenzione e controllo di possibili iniziative criminose</i>	pag. 196
5.11.3. <i>L'esclusione della natura punitiva della sorveglianza speciale</i>	pag. 196
5.12. Gli effetti giuridici extrapenalmente conseguenti all'accertamento di specifici delitti e consistenti in limitazioni all'esercizio di determinati diritti soggettivi (la tendenza dell'ordinamento ad annettere rilievo alla condanna, anche se non definitiva).....	pag. 197
6. <i>I principi costituzionali in materia processuale</i>	pag. 198
6.1. Il diritto di azione e di difesa.....	pag. 198
6.1.1. <i>L'inerenza alla garanzia costituzionale del diritto strumentale di conferire con il difensore (la sua peculiare valenza per i detenuti)</i>	pag. 198
6.1.2. <i>Il diritto alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni con il difensore (l'ammissibilità di un bilanciamento con altri interessi protetti e i relativi limiti nella giurisprudenza costituzionale e convenzionale)</i>	pag. 198
6.1.3. <i>La possibilità di accesso ai riti alternativi quale modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa dell'imputato</i>	pag. 198
6.1.4. <i>Il divieto di oneri che rendano impossibile o estremamente difficile l'esercizio della difesa o lo svolgimento dell'attività processuale</i>	pag. 198
6.1.5. <i>La compatibilità costituzionale di procedimenti a contraddittorio eventuale e differito</i>	pag. 199
6.1.6. <i>Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva quale componente essenziale del diritto di accesso al giudice</i>	pag. 199
6.1.7. <i>Le condizioni di legittimità di misure legislative incidenti sull'efficacia dei titoli esecutivi giudiziali</i>	pag. 199
6.1.8. <i>Il dovere dell'ordinamento di garantire e promuovere l'effettività della difesa con l'impiego dello strumento telematico</i>	pag. 199
6.1.9. <i>Il rapporto tra oneri fiscali e tutela giurisdizionale (gli interventi della Corte e l'evoluzione dell'ordinamento da una concezione autoritaria a una solidaristica del dovere tributario, posto in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili; il disfavore per gli impedimenti al diritto di azione)</i>	pag. 199
6.1.10. <i>Fattispecie</i>	pag. 201
6.1.10.1. L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti.....	pag. 201
6.1.10.2. La (illegittima) sottoposizione a visto di censura della corrispondenza intrattenuta da detenuti e internati con i difensori	pag. 201
6.1.10.3. La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)	pag. 201
6.1.10.4. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020	pag. 201

6.1.10.5. La (illegittima) sanzione di inammissibilità, per carenza di interesse a impugnare, del ricorso per cassazione avverso sentenza predibattimentale di appello dichiarativa, in assenza di contraddittorio, dell'intervenuta prescrizione del reato	pag. 201
6.1.10.6. L'inoperatività (conseguente a sentenza di accoglimento) del divieto di rilascio di atti non registrati con riguardo a sentenze o provvedimenti giurisdizionali funzionali all'instaurazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo	pag. 202
6.1.10.7. La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di richiedere, in seguito alla contestazione di reati connessi (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la sospensione del procedimento con messa alla prova con riferimento a tutti i reati contestati	pag. 202
6.1.10.8. La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto.....	pag. 202
6.1.10.9. La (illegittima) previsione della paralisi delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025	pag. 202
6.1.10.10. La (illegittima) preclusione all'imputato della possibilità di formulare la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento nella prima udienza successiva allo spirare del termine a difesa concesso nel giudizio direttissimo (sentenza interpretativa di accoglimento resa su diritto vivente di segno contrario)	pag. 204
6.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà).....	pag. 204
6.3. Il principio di terzietà e imparzialità del giudice.....	pag. 204
6.3.1. <i>La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombro da convinzioni precostituite</i>	pag. 204
6.3.2. <i>La rilevanza costituzionale delle norme sull'incompatibilità, funzionali al principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione (riflesso del canone del "giusto processo").....</i>	pag. 204
6.3.3. <i>L'incompatibilità endoprocessuale e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell'ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale)</i>	pag. 205
6.3.4. <i>L'accezione "contenutistica" del giudizio ai fini della disciplina dell'incompatibilità.....</i>	pag. 207
6.3.5. <i>L'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio (introdotta con sentenza di accoglimento) in capo al giudice dell'esecuzione, persona fisica, che abbia pronunciato l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di norma incidente sulla commisurazione della sanzione.....</i>	pag. 207
6.3.6. <i>L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) del GIP, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di un'aggravante, a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto formulata dal PM in conformità ai rilievi del giudice.....</i>	pag. 207
6.3.7. <i>La compatibilità del giudice del dibattimento, che abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, a partecipare alla prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie</i>	pag. 207
6.4. L'obbligatorietà dell'azione penale	pag. 207
6.4.1. <i>La connessione con i principi di uguaglianza e di legalità in materia penale e la previsione di controlli del giudice sulle decisioni del pubblico ministero</i>	pag. 207
6.5. Il principio di parità delle parti processuali	pag. 208
6.5.1. <i>La garanzia della possibilità per le parti di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice e la discrezionalità del legislatore nel configurare le specifiche modalità attuative (la non indefettibilità della trattazione orale della causa).....</i>	pag. 208

6.5.2. <i>L'esclusione di un'inderogabile identità dei poteri processuali del pubblico ministero e dell'imputato</i>	pag. 208
6.5.3. <i>L'(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell'indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all'estero</i>	pag. 208
6.5.4. <i>La (illegittima) previsione della paralisi delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025</i>	pag. 209
6.6. <i>Il principio di ragionevole durata del processo</i>	pag. 209
6.6.1. <i>La qualificazione come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e diritto delle parti, pur sempre correlati a un processo "giusto": il necessario bilanciamento tra confliggenti interessi pubblici e privati</i>	pag. 209
6.6.2. <i>La ragionevole durata quale connotato identitario della giustizia del processo e l'adozione di discipline processuali con funzione acceleratoria</i>	pag. 209
6.6.3. <i>L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza</i>	pag. 210
6.6.4. <i>La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto</i>	pag. 210
6.7. <i>Il principio di pubblicità delle udienze</i>	pag. 210
6.7.1. <i>L'indiscutibile valenza costituzionale nell'assetto anteriore alla riforma del 1999</i>	pag. 210
6.7.2. <i>La qualificazione come componente naturale e coesistente del giusto processo, positivizzato con la riforma del 1999, e la sua accresciuta forza di resistenza</i>	pag. 210
6.7.3. <i>Il suo carattere non assoluto e la discrezionalità legislativa nell'introdurre deroghe (più limitata per il processo penale e più ampia negli altri casi)</i>	pag. 210
6.8. <i>Il patrocinio a spese dello Stato</i>	pag. 211
6.8.1. <i>La finalità di garantire ai non abbienti le giuste chances di successo nelle liti e il collegamento dell'istituto con il principio di uguaglianza sostanziale</i>	pag. 211
6.8.2. <i>La discrezionalità legislativa nel regolare l'istituto, sindacabile nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà</i>	pag. 211
6.8.3. <i>L'ammissibilità di una disciplina differenziata per tipo di giudizio</i>	pag. 211
6.8.4. <i>L'invulnerabilità del nucleo intangibile del diritto spettante ai non abbienti</i>	pag. 211
6.8.5. <i>L'invulnerabilità del diritto al processo spettante anche ai non abbienti e la naturale riduzione della discrezionalità legislativa in presenza di una spesa costituzionalmente necessaria, inerente a una prestazione sociale incompressibile (la recessività dell'argomento dell'equilibrio di bilancio)</i>	pag. 212
6.8.6. <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 decurtazione dei compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente di parte</i>	pag. 212
6.8.7. <i>La condizione reddituale quale presupposto di accesso al beneficio (la diversa regolamentazione per il processo penale e per quelli di altra natura)</i>	pag. 212
6.8.8. <i>La considerazione dei proventi illeciti ai fini dell'integrazione del requisito reddituale e la presunzione relativa di superamento dei connessi limiti a carico dei condannati per taluni reati</i>	pag. 213
6.8.9. <i>L'applicabilità dell'istituto (introdotta con sentenza di accoglimento) all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusisi con un accordo e l'attribuzione della liquidazione del relativo compenso al giudice competente per la controversia</i>	pag. 214
6.8.10. <i>L'inoperatività del limite della capienza del ricavato nella liquidazione delle spettanze dell'avvocato del creditore ammesso al patrocinio</i>	pag. 214

6.8.11. <i>L'(illegittima) inclusione dei condannati in via definitiva per fatti, anche aggravati, di piccolo spaccio tra i destinatari della presunzione relativa di superamento della soglia reddituale per l'accesso al beneficio</i>	pag. 214
--	----------

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione	pag. 216
1.1. <i>Le ragioni assistenziali e giustificativo-compensative dell'assegno di divorzio...</i>	pag. 216
1.2. <i>La protrazione del vincolo di solidarietà tra il dante causa e i familiari beneficiari della pensione di reversibilità: la necessaria uguaglianza tra figli nati nel e fuori dal matrimonio</i>	pag. 216
1.3. <i>La rettifica di attribuzione di sesso.....</i>	pag. 216
1.3.1. <i>Il rigoroso accertamento giudiziale della serietà e univocità dell'intento dell'interessato e dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere (a prescindere dall'intervento chirurgico di normoconformazione)</i>	pag. 216
1.3.2. <i>Il diritto della coppia, già unita in matrimonio, a mantenere in vita un rapporto giuridicamente regolato come unione civile dopo il venir meno del requisito dell'eterosessualità (la sentenza n. 170 del 2014 e il relativo seguito legislativo).....</i>	pag. 216
1.3.3. <i>La preclusione alla coppia omoaffettiva del transito, di comune accordo e senza soluzione di continuità, dall'unione civile al matrimonio, a seguito dell'acquisita eterosessualità (inammissibilità delle questioni per irrilevanza).....</i>	pag. 217
1.4. <i>L'attuale disciplina dei rapporti parentali e l'unicità dello status di figlio sancita dalla riforma della filiazione del 2012-2013 in linea con i principi di uguaglianza e di tutela dell'interesse del minore.....</i>	pag. 217
1.5. <i>La trasmissione del cognome</i>	pag. 218
1.5.1. <i>Il cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome)</i>	pag. 218
1.5.2. <i>L'incompatibilità della tradizionale regola del patronimico con il principio di parità tra uomo e donna (le ripetute sollecitazioni al legislatore nella giurisprudenza costituzionale).....</i>	pag. 218
1.5.3. <i>L'(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore.....</i>	pag. 219
1.6. <i>L'adozione in casi particolari</i>	pag. 221
1.6.1. <i>L'originario disegno legislativo di un istituto marginale e peculiare rivolto a ipotesi accomunate dall'esigenza di valorizzare l'effettività di un rapporto instaurato con il minore ovvero dalla difficoltà o impossibilità di accesso all'adozione piena.....</i>	pag. 221
1.6.2. <i>Il graduale ampliamento giurisprudenziale del raggio applicativo nella prospettiva del miglior interesse del minore: le ipotesi di semi-abbandono permanente e di relazioni affettive con il partner del genitore biologico, anche dello stesso sesso, impossibilitato ad accedere all'adozione piena.....</i>	pag. 222
1.6.3. <i>L'illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato e i parenti dell'adottante</i>	pag. 222
1.7. <i>Il previo giudizio demolitivo di status quale condizione per chiedere l'accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione – Invito al legislatore....</i>	pag. 224
1.8. <i>Gli assegni di natalità e maternità.....</i>	pag. 225
1.8.1. <i>La natura di misure attuative dell'art. 31 Cost., ispirate al canone dell'uguaglianza sostanziale e alla preminente finalità di tutela del minore.....</i>	pag. 225

1.8.2. <i>L'(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)</i>	pag. 226
1.9. Il divieto costituzionale di trattamenti, anche fiscali, penalizzanti per la famiglia.....	pag. 226
1.10. La definizione di abitazione principale ai fini dell'esenzione IMU.....	pag. 226
1.10.1. <i>Il duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell'immobile e del suo nucleo familiare (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate)</i>	pag. 226
1.10.2. <i>L'illegittimo riferimento anche al nucleo familiare, anziché al solo possessore dell'immobile, del duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale</i>	pag. 226
2. <i>Il minore</i>	pag. 226
2.1. Il principio del primario interesse del minore (le fonti costituzionali, sovranazionali e internazionali)	pag. 226
2.2. L'esigenza di tutelare l'interesse del minore, nato con il ricorso all'estero a tecniche procreative non ammesse dall'ordinamento interno, al mantenimento di relazione affettive consolidate con il <i>partner</i> del genitore biologico: la valorizzazione dell'adozione in casi particolari	pag. 227
2.3. L'illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante	pag. 227
2.4. La preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile e la competenza funzionale del tribunale per i minorenni (giudice specializzato a composizione mista, in ossequio al principio costituzionale di protezione della gioventù).....	pag. 227
2.5. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni	pag. 227
2.6. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) di proporre al magistrato di sorveglianza istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, in caso di grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore	pag. 227
2.7. L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore	pag. 227
3. <i>Il diritto alla salute</i>	pag. 228
3.1. I condizionamenti derivanti dalle risorse disponibili e l'incomprimibilità del nucleo irriducibile del diritto	pag. 228
3.2. La riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori (il concorso delle garanzie poste dall'art. 13 Cost. in caso di trattamento anche coattivo)	pag. 228
3.3. Il servizio farmaceutico quale servizio di pubblico interesse preordinato alla tutela del fondamentale diritto alla salute	pag. 228
3.4. L'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani (norme della Regione Puglia)	pag. 229
3.5. L'(illegittima) autorizzazione all'Assessorato regionale all'agricoltura ad avviare progetti innovativi sulla cannabis terapeutica (norme della Regione Siciliana).....	pag. 229

3.6. L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale	pag. 229
4. <i>La disabilità</i>	pag. 229
4.1. La particolare attenzione del disegno costituzionale in favore delle persone con disabilità (il principio fondamentale di coordinamento finanziario concernente le modalità di alimentazione del fondo regionale per l'occupazione dei disabili)	pag. 229
4.2. La residualità del ricorso all'interdizione dopo l'introduzione dell'amministrazione di sostegno	pag. 230
4.3. L'(illegittima) esclusione dei nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati dal novero dei destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità	pag. 230
5. <i>L'istruzione</i>	pag. 230
5.1. La rilevanza della distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le attività convittuali da affidare a educatori di sesso maschile e femminile (questioni rimesse alla discrezionalità del legislatore)	pag. 230

Sezione III

I rapporti economici

1. <i>Il lavoro</i>	pag. 231
1.1. La garanzia costituzionale della retribuzione	pag. 231
1.1.1. <i>Il principio di onnicomprensività e la necessità di una valutazione complessiva del trattamento economico dei dipendenti</i>	pag. 231
1.2. Il diritto del lavoratore a non essere ingiustamente licenziato: la discrezionalità del legislatore e il ruolo essenziale del giudice	pag. 231
1.3. La discrezionalità del legislatore nella modulazione di tutele adeguate contro i licenziamenti illegittimi: il rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza e la necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore	pag. 231
1.4. L'ampia discrezionalità del legislatore nella materia dei licenziamenti collettivi	pag. 232
1.5. La somministrazione di lavoro quale fattispecie negoziale complessa subordinata a specifiche condizioni di liceità a tutela del lavoratore	pag. 232
1.6. Le indennità di fine rapporto quali emolumenti retributivi con concorrente funzione previdenziale (la tendenziale assimilazione alle regole del settore privato e la coesistenza di diverse discipline)	pag. 232
1.7. La discrezionalità del legislatore nel disegnare discipline ragionevolmente differenziate delle singole indennità di fine rapporto	pag. 233
1.8. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici	pag. 233
1.9. La (illegittima) previsione della "manifesta" insussistenza del fatto, posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, quale requisito per la tutela reintegratoria	pag. 233
1.10. L'indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro di piccole dimensioni – Richiamo al legislatore	pag. 234
1.11. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici	pag. 235
1.12. La previsione del termine di decadenza di un anno dalla data di emanazione, anziché dell'ordinaria prescrizione decennale, per la rettifica dell'originario	

provvedimento dell'ente previdenziale di liquidazione del TFS (la fattispecie dell'errore di calcolo)	pag. 235
2. <i>La previdenza</i>	pag. 236
2.1. La tutela previdenziale quale garanzia per tutti i lavoratori, subordinati e autonomi.....	pag. 236
2.2. La discrezionalità del legislatore nella determinazione della base retributiva utile a fini pensionistici e nella razionalizzazione dei sistemi previdenziali, fermo il limite della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona	pag. 236
2.3. L'inoperatività del principio di neutralizzazione dei contributi nelle ipotesi di deterioramento del trattamento pensionistico, al di fuori di uno specifico giudizio di legittimità costituzionale	pag. 236
2.4. La pensione di reversibilità: la garanzia dell'uguaglianza sostanziale e il trattamento preferenziale riconosciuto al lavoratore	pag. 237
2.5. L'ultrattività della solidarietà familiare quale <i>ratio</i> della reversibilità dei trattamenti pensionistici	pag. 237
2.6. Il limite della non irragionevolezza delle scelte legislative relative al cumulo tra pensione e redditi da lavoro	pag. 238
2.7. La funzione solidaristica e perequativo-compensativa dei diritti dell'ex coniuge, titolare dell'assegno di divorzio, alla pensione di reversibilità e a una quota dell'indennità di fine rapporto	pag. 238
2.8. La titolarità dell'assegno divorzile quale requisito per la corresponsione della pensione di reversibilità e di una quota dell'indennità di fine rapporto, in caso di morte dell'ex coniuge obbligato intervenuta dopo l'adozione dei provvedimenti presidenziali provvisori ma prima della definitiva determinazione	pag. 238
2.9. L'(illegittima) esclusione dei nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati dal novero dei destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità	pag. 239
2.10. L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore	pag. 240
2.11. Il limite (introdotto con sentenza di accoglimento) della concorrenza dei redditi alla decurtazione effettiva della pensione, in caso di cumulo tra il trattamento di reversibilità e i redditi aggiuntivi del beneficiario	pag. 241
2.12. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui.....	pag. 241
2.13. La limitazione dell'ambito in cui opera l'assicurazione di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Richiamo al legislatore	pag. 242
2.14. Il computo dell'indennità di posizione, nella misura minima, ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo – Segnalazione al legislatore.....	pag. 243
2.15. L'(illegittima) esclusione della neutralizzazione del prolungamento, riferito a fine settimana, festività e ferie trascorse o maturate durante l'imbarco, previsto per il calcolo della pensione di vecchiaia dei lavoratori marittimi che abbiano maturato il diritto, ove si produca un deteriore trattamento previdenziale	pag. 243
2.16. L'inapplicabilità ai redditi da lavoro intermittente non superiori a 5.000 euro lordi annui dell'esenzione dal divieto di cumulo con la pensione anticipata a "quota 100" prevista per i soli redditi da lavoro autonomo occasionale di pari entità	pag. 244

2.17. L'esclusione dei funzionari della Polizia di Stato dal beneficio del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere.....	pag. 245
2.18. La Gestione separata INPS	pag. 246
2.18.1. <i>L'esigenza di universalizzazione della tutela previdenziale e di piena copertura assicurativa del lavoro autonomo quale fondamento dell'istituto.....</i>	pag. 246
2.18.2. <i>L'attuazione dell'obbligo statale di dare concretezza al principio di universalità delle tutele assicurative per tutti i lavoratori quale ratio dell'istituto.....</i>	pag. 247
2.18.3. <i>L'obbligo di iscrizione a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari</i>	pag. 247
2.18.4. <i>L'esonero dalle sanzioni civili per l'omessa iscrizione in favore degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari (sentenza di accoglimento riferita al periodo anteriore all'entrata in vigore della denunciata disposizione interpretativa)</i>	pag. 248
2.18.5. <i>L'obbligo di iscrizione di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria.....</i>	pag. 249
2.19. Gli obblighi dei professionisti nei confronti delle casse previdenziali di categoria (il contributo soggettivo e il contributo integrativo).....	pag. 250
2.20. La non assimilabilità dei trattamenti pensionistici ai vitalizi conseguenti alla cessazione di una carica.....	pag. 251
3. <i>L'assistenza.....</i>	pag. 251
3.1. La discrezionalità legislativa nell'individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali, nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto del canone di ragionevolezza.....	pag. 251
3.2. L'ammissibilità di criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, in ragione della limitatezza delle risorse, ferma l'esigenza di un ragionevole collegamento, verificabile dalla Corte, tra il requisito di legge (la residenza protratta nel territorio regionale) e la funzione della specifica provvidenza.....	pag. 251
3.3. Il diverso rilievo di graduatorie e criteri preferenziali nelle differenti ipotesi di benefici diretti e indiretti (gli incentivi occupazionali) ai fini dell'accesso alla misura	pag. 251
3.4. Il reddito di cittadinanza	pag. 252
3.4.1. <i>La duplice natura di misura assistenziale e di reinserimento lavorativo (la sua diversità rispetto alle prestazioni legate ai bisogni primari della persona).....</i>	pag. 252
3.4.2. <i>La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del beneficio.....</i>	pag. 252
3.5. Il reddito di inclusione	pag. 252
3.5.1. <i>La natura non meramente assistenziale del beneficio e la sua omogeneità rispetto al reddito di cittadinanza.....</i>	pag. 252
3.5.2. <i>La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del beneficio.....</i>	pag. 253
3.6. L'assegno per il nucleo familiare	pag. 253
3.6.1. <i>La duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno</i>	pag. 253
3.6.2. <i>L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea del requisito, previsto ai fini dell'assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di</i>	

<i>permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)</i>	pag. 253
3.7. La limitazione dell'ambito in cui opera l'assicurazione di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Richiamo al legislatore	pag. 253
4. <i>L'iniziativa economica</i>	pag. 253
4.1. La libertà di impresa.....	pag. 253
4.1.1. <i>Il fondamento costituzionale e sovranazionale</i>	pag. 253
4.1.2. <i>Le condizioni delle possibili limitazioni: la necessaria base legale e il bilanciamento ragionevole e proporzionato con la salvaguardia dell'utilità sociale, purché non arbitrariamente individuata (il divieto di una sostanziale funzionalizzazione dell'attività economica)</i>	pag. 254
4.2. 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. 254
4.3. La differenziazione di sistema tra farmacie e parafarmacie.....	pag. 254
4.4. La (illegittima) previsione rigida e generalizzata, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)	pag. 254
4.5. La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera.....	pag. 255
4.6. La possibilità di effettuare i test sierologici e i tamponi rapidi anti COVID-19 nelle sole farmacie (l'esclusione delle parafarmacie)	pag. 256
4.7. L'(illegittima) assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria annua di 4 milioni di euro per il 2017 e il 2018.....	pag. 257
5. <i>La proprietà</i>	pag. 257
5.1. La parità di trattamento a livello territoriale quale fondamento della riserva allo Stato della relativa disciplina	pag. 257
5.2. Il diritto a un indennizzo congruo, serio e adeguato, quale principale tutela sostanziale spettante all'espropriato, correlata alla <i>qualitas rei</i> e al valore di mercato (il connotato dell'edificabilità).....	pag. 257
6. <i>La cooperazione a carattere di mutualità</i>	pag. 258
6.1. La funzione di integrazione sociale quale fondamento della rilevanza costituzionale della cooperazione.....	pag. 258
6.2. Il complessivo <i>favor</i> per la cooperazione e la facoltà del legislatore di perseguire obiettivi sistemici, anche imponendo oneri	pag. 258
6.3. La discrezionalità spettante al legislatore nell'incrementare la cooperazione	pag. 258
6.4. La <i>ratio</i> degli obblighi contributivi e devolutivi delle cooperative in favore dei fondi mutualistici.....	pag. 258
6.5. La non assimilabilità delle società cooperative alle società lucrative	pag. 258
6.6. L'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti soggettivi per la dichiarazione di fallimento	pag. 258
6.7. La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico	

requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodoperapag. 259

Sezione IV

I rapporti politici

<i>1. Il diritto di petizione</i>	pag. 260
1.1. La qualificazione in termini di diritto individuale, anziché di attribuzione costituzionale tutelabile con lo strumento del conflitto interorganico	pag. 260
1.2. L'insussistenza di un correlativo obbligo di deliberazione delle Camere	pag. 260
1.3. L'inammissibilità del conflitto interorganico promosso da un cittadino in proprio e in qualità di rappresentante del personale della Polizia di Stato firmatario di una petizione conseguente all'estensione dell'obbligo della certificazione verde COVID-19 per accedere ai luoghi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni	pag. 260
<i>2. Le elezioni</i>	pag. 260
2.1. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia elettorale e i limiti del sindacato della Corte	pag. 260
2.2. Le elezioni locali	pag. 261
2.2.1. <i>La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 261
2.2.2. <i>L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 261
<i>3. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici</i>	pag. 261
3.1. Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali.....	pag. 261
3.1.1. <i>L'ampia discrezionalità del legislatore nell'attuare il principio dell'effettiva parità di genere, nel rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza delle misure rispetto al fine</i>	pag. 261
3.1.2. <i>La non riferibilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. e delle sue garanzie alla misura "sanzionatoria" dell'esclusione di una lista dalla competizione elettorale</i>	pag. 262
3.1.3. <i>L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 262
3.2. L'obbligo del legislatore di consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e la discrezionalità delle scelte normative in materia di indennità	pag. 263
3.3. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 263
<i>4. La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive</i>	pag. 263
4.1. I presupposti e le finalità delle misure: il venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche o per il loro mantenimento e la tutela di plurimi interessi costituzionali	pag. 263
4.2. L'evoluzione normativa fino al testo unico del 2012	pag. 264

4.3. L'ambito soggettivo e oggettivo e la duplice natura compilativa e innovativa del testo unico del 2012.....	pag. 264
4.4. La richiesta di abrogazione referendaria dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012.....	pag. 265

Sezione V

I tributi

1. <i>L'evoluzione dell'ordinamento da una concezione autoritaria a una solidaristica del dovere tributario, posto in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili</i>	pag. 266
2. <i>Gli elementi indefettibili della fattispecie (o prestazione) tributaria</i>	pag. 266
3. <i>La trasparenza, l'universalità e l'uguaglianza dell'imposizione tributaria</i>	pag. 266
4. <i>L'esigenza di adeguate giustificazioni di ogni diversificazione del regime tributario per aree economiche o per tipologia di contribuenti</i>	pag. 266
5. <i>L'esclusione di un automatico incremento della capacità contributiva in conseguenza del matrimonio</i>	pag. 267
6. <i>Le agevolazioni tributarie</i>	pag. 267
6.1. <i>Il carattere eccezionale e derogatorio e i limiti agli interventi ampliativi della Corte</i>	pag. 267
7. <i>Le imposte sui redditi</i>	pag. 267
7.1. <i>L'asimmetrica disciplina tributaria dei canoni di locazione non riscossi: il principio generale di irrilevanza della percezione e la deroga per le locazioni immobiliari a uso abitativo (l'accertamento giudiziale in sede di convalida di sfratto per morosità)</i>	pag. 267
8. <i>L'IRAP</i>	pag. 268
8.1. <i>Il presupposto dell'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi e la progressiva emersione di regimi particolari</i>	pag. 268
8.2. <i>L'inserimento nella base imponibile, per banche, enti e società finanziarie, del margine d'intermediazione ridotto del 50% dei dividendi (compresi quelli derivanti da attività di trading)</i>	pag. 268
9. <i>I tributi ambientali</i>	pag. 269
9.1. <i>La compatibilità della nozione costituzionale con il principio europeo "chi inquina paga"</i>	pag. 269
9.2. <i>L'ecotassa</i>	pag. 269
9.2.1. <i>La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)</i>	pag. 269
9.2.2. <i>Il principio comunitario "chi inquina paga" e la necessità di riferire il carico dell'imposta al soggetto realmente inquinante</i>	pag. 269
10. <i>L'imposta municipale unica</i>	pag. 270
10.1. <i>La definizione di abitazione principale ai fini della relativa esenzione</i>	pag. 270
10.1.1. <i>Il duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell'immobile e del suo nucleo familiare (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate)</i>	pag. 270
10.1.2. <i>L'illegittimo riferimento anche al nucleo familiare, anziché al solo possessore dell'immobile, del duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale</i>	pag. 271

<i>11. Fattispecie di natura non tributaria</i>	pag. 273
11.1. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici	pag. 273
11.2. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici	pag. 273
11.3. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui	pag. 273
11.4. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 273
<i>12. La riscossione</i>	pag. 273
12.1. L'(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello "scalare inverso" – Monito al legislatore	pag. 273
12.2. La definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 (la duplice <i>ratio</i> di ridurre il contenzioso e ottimizzare l'attività di riscossione)	pag. 274

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

<i>1. Il procedimento civile</i>	pag. 275
1.1. Le misure legislative di contrasto alla pandemia da COVID-19 (le diverse fasi).....	pag. 275
1.2. La mediazione civile obbligatoria	pag. 275
1.2.1. <i>La configurazione come condizione di procedibilità delle domande giudiziali con finalità deflattive</i>	pag. 275
1.3. La tutela dell'attore e la certezza dei traffici quali obiettivi della trascrizione della domanda.....	pag. 275
1.4. La preclusione al giudice del potere di ordinare, con provvedimento d'urgenza, la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata – Segnalazione al legislatore	pag. 275
1.5. Il rito camerale.....	pag. 276
1.5.1. <i>L'assenza di formalismi non essenziali</i>	pag. 276
1.6. L'esecuzione.....	pag. 277
1.6.1. <i>Il pignoramento e i suoi effetti sostanziali</i>	pag. 277
1.6.2. <i>I privilegi</i>	pag. 277
1.6.2.1. Il principio di legalità in materia di privilegi e la natura eccezionale delle cause legittime di prelazione rispetto alla regola della <i>par condicio creditorum</i>	pag. 277
1.6.2.2. Il privilegio generale mobiliare per i crediti derivanti dalla prestazione di attività lavorativa in senso ampio.....	pag. 277
1.6.2.3. Il privilegio generale mobiliare per i crediti di imposta (la <i>ratio</i> di assicurare allo Stato e agli enti territoriali la provvista dei mezzi economici necessari per l'esercizio delle loro funzioni)	pag. 278
1.6.2.4. La natura privilegiata del credito di rivalsa IVA.....	pag. 278
1.6.2.5. I limiti all'intervento della Corte: il divieto di introdurre cause di prelazione ulteriori e l'ammissibilità di un'estensione logicamente necessitata di quelle esistenti a fattispecie omogenee.....	pag. 279

1.6.2.6. La mancata inclusione tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare del diritto di rivalsa per ecotassa – Invito al legislatore	pag. 280
1.6.2.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento), in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, del privilegio generale mobiliare esteso al credito di rivalsa IVA sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno.....	pag. 282
<i>1.6.3. L'(illegittima) esclusione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, del diritto di prelazione degli acquirenti "su carta" di un immobile consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di costruire</i>	<i>pag. 282</i>
<i>1.6.4. Le misure di tutela del diritto all'abitazione del debitore esecutato in tempo di pandemia da COVID-19 e i primi interventi della Corte in materia di esecuzioni immobiliari.....</i>	<i>pag. 283</i>
<i>1.6.5. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020</i>	<i>pag. 284</i>
<i>1.6.6. Il blocco delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti in danno di enti sanitari disposti in tempo di pandemia da COVID-19 fino al 31 dicembre 2020 e (illegittimamente) prorogati fino al 31 dicembre 2021.....</i>	<i>pag. 285</i>
1.7. Le spese processuali	pag. 285
<i>1.7.1. L'inoperatività del limite della capienza del ricavato nella liquidazione delle spettanze dell'avvocato del creditore ammesso al patrocinio a spese dello Stato</i>	<i>pag. 285</i>
1.8. Le procedure concorsuali	pag. 286
<i>1.8.1. Il fallimento.....</i>	<i>pag. 286</i>
1.8.1.1. I criteri di identificazione dell'imprenditore fallibile.....	pag. 286
<i>1.8.2. La liquidazione coatta amministrativa</i>	<i>pag. 286</i>
1.8.2.1. Il rilievo pubblicistico degli interessi tutelati e la non assimilabilità al fallimento	pag. 286
1.8.2.2. La valutazione dell'autorità governativa di vigilanza e l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza: autonomia di procedimento e di effetti.....	pag. 286
1.8.2.3. L'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti soggettivi per la dichiarazione di fallimento	pag. 286
<i>1.8.3. La composizione delle crisi da sovraindebitamento.....</i>	<i>pag. 287</i>
1.8.3.1. La finalità di utile ricollocazione del consumatore nel sistema economico e sociale.....	pag. 287
1.8.3.2. 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. 287
1.8.3.3. La possibilità (affermata con sentenza interpretativa di rigetto) di prevedere nel piano del consumatore anche la falciatura e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del TFR o della pensione.....	pag. 288
2. <i>Il procedimento penale.....</i>	<i>pag. 288</i>
2.1. L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) del GIP, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di un'aggravante, a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto formulata dal PM in conformità ai rilievi del giudice	pag. 288
2.2. La compatibilità del giudice del dibattimento, che abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, a partecipare alla prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie	pag. 289
2.3. Il pubblico ministero quale titolare diretto ed esclusivo delle indagini finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (la legittimazione al conflitto interorganico).....	pag. 290

2.4. La polizia giudiziaria come soggetto ausiliario del pubblico ministero.....	pag. 290
2.5. La citazione del responsabile civile nel processo penale (riferimenti di giurisprudenza costituzionale: il riconoscimento della relativa facoltà all'imputato nelle ipotesi di assicurazione <i>ex lege</i> con plurima funzione di garanzia per la vittima e per il danneggiante).....	pag. 290
2.6. La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di citare nel processo penale l'assicuratore, in caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per l'attività venatoria.....	pag. 292
2.7. Le relazioni tra giudizio civile e giudizio penale.....	pag. 293
2.7.1. <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. 293
2.8. La preclusione alle parti e ai difensori della facoltà di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante PEC – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato.....	pag. 293
2.9. L'inapplicabilità della sanzione di inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge agli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni, domiciliari e personali, compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge, non convalidate dal pubblico ministero ovvero convalidate senza indicazione degli elementi utilizzabili o sulla base di segnalazioni anonime o confidenziali.....	pag. 294
2.10. La necessaria motivazione (affermata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d'iniziativa dalla polizia giudiziaria.....	pag. 296
2.11. La nullità relativa, per difetto di motivazione, del decreto di convalida della perquisizione.....	pag. 296
2.12. L'arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (salvo che ricorra l'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità).....	pag. 296
2.13. L'inutilizzabilità, in assenza dei prescritti avvertimenti di legge, delle dichiarazioni rese <i>contra alios</i> da persona indiziata dell'illecito amministrativo di acquisto di stupefacenti per esclusivo uso personale, in sede di decisione sulla convalida dell'arresto e sulla richiesta di misura cautelare.....	pag. 297
2.14. Le misure cautelari.....	pag. 298
2.14.1. <i>Lo strumento penale quale extrema ratio</i>	pag. 298
2.14.2. <i>La tutela della collettività quale peculiare fondamento extraprocessuale dell'esigenza cautelare connessa al pericolo di commissione di nuovi delitti</i>	pag. 298
2.14.3. <i>La richiesta di abrogazione referendaria della previsione, quale esigenza cautelare, del pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede</i>	pag. 299
2.15. La necessaria correlazione tra accusa e sentenza quale regola di sistema posta a garanzia del diritto di difesa dell'imputato, della posizione del pubblico ministero e della terzietà-imparzialità del giudice.....	pag. 299
2.16. La peculiare efficacia di giudicato della sentenza dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto (modellata su quella tipica delle sentenze di condanna).....	pag. 299
2.17. La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto.....	pag. 299
2.18. La preclusione al giudice della restituzione degli atti al pubblico ministero, ove accerti una circostanza aggravante non contestata.....	pag. 301

2.19. La (illegittima) sanzione di inammissibilità, per carenza di interesse a impugnare, del ricorso per cassazione avverso sentenza predibattimentale di appello dichiarativa, in assenza di contraddittorio, dell'intervenuta prescrizione del reato	pag. 302
2.20. I procedimenti speciali alternativi al giudizio	pag. 302
2.20.1. <i>Il recupero della facoltà dell'imputato di accedere ai riti alternativi a seguito di nuove contestazioni fisiologiche o patologiche (l'adeguamento in via giurisprudenziale del principio di fluidità dell'imputazione al principio supremo del diritto di difesa)</i>	pag. 302
2.20.2. <i>La (illegittima) preclusione all'imputato della possibilità di formulare la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento nella prima udienza successiva allo spirare del termine a difesa concesso nel giudizio direttissimo (sentenza interpretativa di accoglimento resa su diritto vivente di segno contrario)</i>	pag. 303
2.20.3. <i>Il giudizio abbreviato</i>	pag. 304
2.20.3.1. <i>La preclusione del rito per i delitti puniti con l'ergastolo (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)</i>	pag. 304
2.20.3.2. <i>La preclusione del rito all'imputato seminfermo di mente per delitti puniti con l'ergastolo</i>	pag. 305
2.20.4. <i>Il procedimento per decreto penale</i>	pag. 305
2.20.4.1. <i>La natura premiale del rito a contraddittorio eventuale e differito</i>	pag. 305
2.20.5. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	pag. 306
2.20.5.1. <i>L'anima processuale e sostanziale dell'istituto</i>	pag. 306
2.20.5.2. <i>L'innegabile connotazione sanzionatoria</i>	pag. 306
2.20.5.3. <i>La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di richiedere, in seguito alla contestazione di reati connessi (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la sospensione del procedimento con riferimento a tutti i reati contestati</i>	pag. 306
2.20.5.4. <i>La (illegittima) preclusione all'imputato dell'accesso all'istituto ove si proceda per reati connessi (per l'unicità della condotta o del disegno criminoso) con altri per i quali il beneficio sia stato già accordato</i>	pag. 307
2.21. <i>Il procedimento minorile</i>	pag. 308
2.21.1. <i>La preminente funzione rieducativa del procedimento e la competenza funzionale del tribunale per i minorenni (giudice specializzato a composizione mista, in ossequio al principio costituzionale di protezione della gioventù)</i>	pag. 308
2.21.2. <i>La competenza del tribunale per i minorenni quale scelta costituzionalmente vincolata</i>	pag. 309
2.21.3. <i>Le peculiari garanzie previste dalla legislazione vigente</i>	pag. 309
2.22. <i>L'esecuzione penale</i>	pag. 309
2.22.1. <i>Il principio giurisprudenziale di flessibilità del giudicato (la rideterminazione della pena non ancora interamente espiata a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale e il suo adeguamento a una decisione della Corte EDU che ne accerti l'illegalità convenzionale)</i>	pag. 309
2.22.2. <i>La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni</i>	pag. 309
2.22.3. <i>L'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio (introdotta con sentenza di accoglimento) in capo al giudice dell'esecuzione, persona fisica, che abbia pronunciato l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di norma incidente sulla commisurazione della sanzione</i>	pag. 310
2.22.4. <i>Gli endemici ritardi del giudizio di sorveglianza</i>	pag. 311
2.22.5. <i>La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di</i>	

<i>valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)</i>	pag. 311
2.22.6. <i>I permessi premio</i>	pag. 312
2.22.6.1. L'impatto della sentenza n. 253 del 2019 sulla disciplina dell'istituto: il detenuto non collaborante e il relativo onere probatorio.....	pag. 312
2.22.6.2. L'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata quale requisito di concessione del beneficio ai detenuti per reati ostativi non collaboranti con la giustizia nei casi di impossibilità e di inesigibilità (regime probatorio diverso e meno rigoroso di quello riservato ai non collaboranti per scelta)	pag. 313
2.22.7. <i>Il regime carcerario speciale</i>	pag. 314
2.22.7.1. Le condizioni di legittimità delle limitazioni dei diritti fondamentali imposte ai detenuti e agli internati (la funzionalità alla peculiare finalità del regime, la proporzionalità, il rispetto del principio rieducativo e del divieto di trattamenti disumani).....	pag. 314
2.22.7.2. I controlli sulla corrispondenza dei detenuti (l'interpretazione adeguatrice favorevole alla riserva di giurisdizione).....	pag. 314
2.22.7.3. La (illegittima) sottoposizione a visto di censura della corrispondenza intrattenuta da detenuti e internati con i difensori.....	pag. 315
2.22.8. <i>Le misure alternative alla detenzione</i>	pag. 316
2.22.8.1. La concessione delle misure al condannato per violenza sessuale in base ai risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente almeno per un anno	pag. 316
2.22.8.2. La detenzione domiciliare	pag. 316
i) <i>L'identità finalistica della detenzione ordinaria e di quella speciale (l'interesse del bambino alle cure parentali) e la progressiva assimilazione delle relative discipline ad opera della giurisprudenza costituzionale</i>	pag. 316
ii) <i>La natura sussidiaria e complementare della detenzione speciale rispetto a quella ordinaria</i>	pag. 317
iii) <i>L'eventuale recessività dell'interesse del minore di fronte a esigenze di difesa sociale verificate in concreto</i>	pag. 317
iv) <i>La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) di proporre al magistrato di sorveglianza istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, in caso di grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore</i>	pag. 317
3. <i>La giurisdizione amministrativa</i>	pag. 318
3.1. L'azione di ottemperanza quale strumento di garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale.....	pag. 318
3.2. L'inoperatività (conseguente a sentenza di accoglimento) del divieto di rilascio di atti non registrati con riguardo a sentenze o provvedimenti giurisdizionali funzionali all'instaurazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo	pag. 318
3.3. L'estraneità all'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di gestione dei rifiuti delle controversie risarcitorie per danni cagionati da meri comportamenti dell'amministrazione non riconducibili all'esercizio di poteri pubblici	pag. 318
4. <i>La giurisdizione contabile</i>	pag. 319
4.1. Le peculiarità della responsabilità amministrativa rispetto alla responsabilità civile (la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, il potere riduttivo del giudice, la regola generale della parziarietà) e la discrezionalità del legislatore nella materia	pag. 319
4.2. La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale	

partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso per conflitto intersoggettivo della Regione Valle d'Aosta e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della Corte dei conti)	pag. 320
4.3. Il divieto per il giudice contabile di ordinare la chiamata in causa, nel giudizio di responsabilità erariale, di soggetti ulteriori non convenuti dal PM, fermo l'obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell'illecito – Segnalazione al legislatore	pag. 320
5. <i>La giurisdizione tributaria</i>	pag. 321
5.1. La previsione del rito camerale in funzione dell'interesse generale al più rapido funzionamento di un processo attinente alla fondamentale esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni	pag. 321
5.2. Il regime ordinario di trattazione in camera di consiglio della controversia tributaria, salva la possibilità per una delle parti di richiedere la celebrazione dell'udienza pubblica	pag. 321

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	pag. 323
1.1. La Corte costituzionale quale garante del rispetto degli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea nonché degli interessi protetti dalla disciplina europea	pag. 323
1.2. Il potere della Corte di esaminare il sistema in cui si inseriscono le disposizioni denunciate indipendentemente dall'occasionale prospettazione delle questioni incidentali	pag. 323
1.3. Il potere della Corte di reperire nel sistema soluzioni costituzionalmente adeguate (e non più obbligate) idonee a colmare provvisoriamente, nelle more di un intervento legislativo, la lacuna creata dalla pronuncia di accoglimento.....	pag. 323
1.4. 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. 323
1.5. La tendenziale retroattività delle sentenze di accoglimento.....	pag. 324
1.5.1. <i>Il limite dei rapporti esauriti per intervenuta inoppugnabilità degli atti amministrativi</i>	pag. 324
1.6. Il giudicato costituzionale	pag. 324
1.6.1. <i>Il divieto per il legislatore di mantenere in vita o ripristinare gli effetti della medesima struttura normativa dichiarata illegittima</i>	pag. 324
1.6.2. <i>Il divieto per il legislatore di riprodurre una disposizione dichiarata incostituzionale o di perseguirne anche indirettamente il risultato</i>	pag. 324
1.6.3. <i>Fattispecie</i>	pag. 324
1.6.3.1. La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal Governo (accoglimento del ricorso della Regione Sardegna per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali Soprintendenze)	pag. 324
1.6.3.2. Il regime ordinario di trattazione in camera di consiglio della controversia tributaria, salva la possibilità per una delle parti di richiedere la celebrazione dell'udienza pubblica	pag. 324

1.6.3.3. La possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 325
1.7. La persistente vigenza e scrutinabilità del contenuto normativo di una disposizione non rimossa formalmente dall'ordinamento, pur se identico ad altro ricavabile da una differente disposizione già dichiarata illegittima (salva l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale in via consequenziale).....	pag. 325
1.8. La concessione di un contenuto rinvio dell'udienza per consentire al Parlamento di completare i propri lavori su una disciplina sollecitata in una precedente pronuncia di "incostituzionalità prospettata"	pag. 326
1.9. Il principio di supremazia costituzionale quale canone ermeneutico preminente	pag. 326
1.10. Il nesso di necessaria o stretta strumentalità o pregiudizialità logica quale presupposto dell'eccezionale potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione)	pag. 326
1.11. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami	pag. 326
1.11.1. <i>L'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema concernente l'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)</i>	pag. 326
1.11.2. <i>Il reiterato invito al legislatore a intervenire per restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione.....</i>	pag. 327
1.11.3. <i>La possibile armonizzazione del sistema normativo in materia di rappresentanza di genere nelle elezioni locali</i>	pag. 327
1.11.4. <i>Il monito a evitare interventi di "rottamazione" o "stralcio" nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica</i>	pag. 327
1.11.5. <i>L'auspicabile revisione, in termini meno rigidi, dell'accesso ai contributi in favore di tutti gli enti del Terzo settore che facciano significativamente ricorso al volontariato.....</i>	pag. 327
1.11.6. <i>Il pressante auspicio rivolto al Governo per confermare, in sede di esercizio della delega relativa al processo penale telematico, la facoltà del difensore di giovare di modalità informatiche per notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria.....</i>	pag. 327
1.11.7. <i>La necessità di un tempestivo intervento legislativo in tema di quote della pensione di reversibilità, a tutela del figlio naturale minorenni concorrente con altro avente diritto</i>	pag. 327
1.11.8. <i>L'opportunità di una revisione organica della disciplina dei crediti per rivalsa e delle corrispondenti figure di privilegio</i>	pag. 327
1.11.9. <i>La rinnovata sollecitazione al legislatore per l'approvazione di una complessiva e ponderata disciplina sulla concessione dei benefici penitenziari ai detenuti o internati non collaboranti con la giustizia.....</i>	pag. 328
1.11.10. <i>L'invito al legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome per neutralizzare, nel nuovo assetto conseguente al superamento del patronimico, un effetto moltiplicatore dei cognomi e per consentire un'adeguata valutazione dell'interesse del figlio</i>	pag. 328
1.11.11. <i>La segnalazione di un problema sistemico relativo alla protrazione di trascrizioni pregiudizievoli poste a servizio di domande infondate</i>	pag. 328
1.11.12. <i>L'invito al legislatore a coordinare adeguatamente le previsioni procedurali e sanzionatorie in materia di tutela del diritto d'autore, nel quadro di un'auspicabile rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio.....</i>	pag. 328

1.11.13. Il richiamo alla Regione Basilicata a gestire correttamente il bilancio e a ripianare i disavanzi pregressi in ossequio alle indicazioni della sentenza n. 246 del 2021	pag. 328
1.11.14. La segnalazione al legislatore della possibilità di rendere maggiormente funzionale e coerente il complessivo regime sanzionatorio degli illeciti commessi dal sostituto d'imposta.....	pag. 328
1.11.15. L'invito al legislatore a valutare un intervento di sistema sulla disciplina delle azioni di stato, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione.....	pag. 329
1.11.16. Il reiterato richiamo al legislatore circa la necessità di tutelare le esigenze di sostentamento dei destinatari degli effetti dell'informazione antimafia e delle loro famiglie	pag. 329
1.11.17. La necessità di adottare, nell'ambito di una complessiva rivisitazione della materia, rimedi adeguati per i licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro appartenenti a categorie eterogenee e accomunati soltanto dal dato numerico dei dipendenti.....	pag. 329
1.11.18. Il richiamo al legislatore per un'organica revisione delle tutele previdenziali in ambito domestico-familiare e della rete di servizi in favore delle persone inabili e non autosufficienti.....	pag. 329
1.11.19. La segnalazione al legislatore del deficit di tutela del terzo concorrente nell'illecito non convenuto nel giudizio per l'accertamento dell'eventuale responsabilità erariale parziaria dei soggetti chiamati in causa.....	pag. 329
1.11.20. L'ineludibile considerazione dell'unitarietà e delle specificità della carriera diplomatica nell'ambito di un complessivo intervento di armonizzazione sulla relativa disciplina retributiva e previdenziale	pag. 329
1.11.21. L'auspicabile adozione di norme legislative volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico parlamentare	pag. 329
1.11.22. Il richiamo alle istituzioni regionali molisane ad adottare le appropriate variazioni del bilancio di previsione.....	pag. 330
1.12. Il carattere successivo e astratto del giudizio promosso in via principale, preordinato alla corretta definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione.....	pag. 330
1.13. Il carattere successivo del sindacato di costituzionalità delle leggi regionali (efficaci e applicabili fino all'eventuale dichiarazione di illegittimità, salva la sospensione disposta in sede cautelare)	pag. 330
1.14. La nozione di Stato come sistema ordinamentale, comprensivo anche delle autorità indipendenti, rilevante nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti	pag. 330
2. Il Parlamento.....	pag. 330
2.1. La peculiarità della sua posizione costituzionale e la non equiparabilità ai Consigli regionali	pag. 330
2.2. I regolamenti parlamentari	pag. 331
2.2.1. I regolamenti "maggiori" o "generali": la natura di fonti dell'ordinamento generale e la sottrazione al sindacato di costituzionalità	pag. 331
2.2.2. I regolamenti "minori" o "derivati": il fondamento nei regolamenti "maggiori" o "generali" e la sottrazione al sindacato di costituzionalità.....	pag. 331
2.2.3. L'indefettibile riserva di regolamento in materia di procedimento legislativo e la discrezionalità delle Camere rispetto ad altri settori del diritto parlamentare	pag. 331
2.3. Le prerogative dell'assemblea.....	pag. 331
2.3.1. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela dell'esercizio della funzione legislativa	pag. 331
2.3.2. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela della potestà regolamentare	pag. 332

2.3.3. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i parlamentari a intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza....	pag. 332
2.4. L'insindacabilità delle dichiarazioni <i>extra moenia</i> di un parlamentare	pag. 332
2.4.1. L'esigenza del nesso funzionale con l'esercizio dell'attività parlamentare	pag. 332
2.4.2. L'irrilevanza di atti parlamentari posteriori	pag. 332
2.5. Le attribuzioni individuali del parlamentare	pag. 332
2.5.1. Il voto per l'elezione del Presidente della Repubblica	pag. 332
2.5.2. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali.....	pag. 332
2.5.2.1. L'inammissibilità del conflitto promosso da taluni parlamentari residenti in Sicilia e in Sardegna avverso la previsione, introdotta con decreto-legge, del possesso delle certificazioni verdi COVID-19 ("super green pass") quale requisito per l'accesso e l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico.....	pag. 333
2.5.2.2. L'inammissibilità del conflitto promosso da una deputata in relazione all'utilizzazione della questione di fiducia in sede di conversione di numerosi decreti-legge adottati durante la pandemia da COVID-19	pag. 334
2.5.2.3. L'inammissibilità dei conflitti promossi da un senatore e da taluni deputati in relazione alla conversione di un decreto-legge recante norme in materia di trasporto aereo che richiamano una decisione della Commissione europea non trasmessa dal Governo.....	pag. 334
2.5.2.4. L'inammissibilità del conflitto promosso da taluni deputati in relazione a due sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sulla proroga legislativa delle concessioni balneari	pag. 335
2.5.2.5. L'inammissibilità del conflitto promosso da una deputata, sprovvista di certificazione verde COVID-19, avverso la proclamazione del Presidente della Repubblica, con riguardo alle misure assunte per consentire l'accesso all'aula e, in caso di elettori in isolamento o quarantena, l'espressione del voto in apposita area esterna	pag. 335
2.6. La rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali <i>pro rata</i> , nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011 – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 336
2.7. La legittimazione del Consiglio di garanzia del Senato ad attivare l'incidente di costituzionalità.....	pag. 337
3. La funzione normativa	pag. 337
3.1. La legge retroattiva.....	pag. 337
3.1.1. L'irretroattività della legge come principio fondamentale di civiltà giuridica, benché non inderogabile al di fuori della materia penale.....	pag. 337
3.1.2. L'esigenza di un'adeguata giustificazione in termini di tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (integranti i "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della CEDU)	pag. 338
3.1.3. I limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi	pag. 338
3.1.4. L'inidoneità dei soli motivi finanziari a legittimare norme incidenti su giudizi in corso.....	pag. 338
3.1.5. La delicatezza di interventi legislativi retroattivi nella materia elettorale, in ragione della peculiare rilevanza del diritto di elettorato attivo e passivo.....	pag. 338
3.1.6. Fattispecie.....	pag. 338
3.1.6.1. L'(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello "scalare inverso" – Monito al legislatore	pag. 338
3.1.6.2. L'(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell'indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all'estero	pag. 339

3.2. La legge di interpretazione autentica	pag. 339
3.2.1. <i>Nozione: l'originaria polisemia della disposizione interpretata e l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l'“apparenza” della retroattività)</i>	pag. 339
3.2.2. <i>L'esercizio in forma legislativa della funzione interpretativa</i>	pag. 340
3.2.3. <i>Il limite della tutela dell'affidamento dei destinatari delle norme oggetto di interpretazione autentica</i>	pag. 340
3.2.4. <i>Fattispecie</i>	pag. 340
3.2.4.1. <i>La (illegittima) riduzione, con norma autoqualificata come interpretativa, del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 340
3.2.4.2. <i>L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari</i>	pag. 341
3.2.4.3. <i>L'esonero dalle sanzioni civili per l'omessa iscrizione alla Gestione separata INPS in favore degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari (sentenza di accoglimento riferita al periodo anteriore all'entrata in vigore della denunciata disposizione interpretativa)</i>	pag. 341
3.3. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica	pag. 341
3.3.1. <i>Lo scrutinio stretto di ragionevolezza e la verifica dell'effettiva sussistenza di valide giustificazioni dell'intervento legislativo</i>	pag. 341
3.3.2. <i>Gli elementi di giudizio: il grado di consolidamento della situazione soggettiva incisa, la prevedibilità e la proporzionalità dell'intervento legislativo sopravvenuto</i>	pag. 341
3.3.3. <i>L'irrilevanza dell'autoqualificazione come interpretativa di una disposizione attributiva di un significato nuovo alla disposizione interpretata</i>	pag. 342
3.3.4. <i>L'erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice, sia pur non dirimente, della sua irragionevolezza</i>	pag. 342
3.3.5. <i>La sinergia tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi retroattive (le eccezioni, giustificate da imperative ragioni di interesse generale, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)</i>	pag. 342
3.4. La legge-provvedimento	pag. 342
3.4.1. <i>Nozione</i>	pag. 342
3.4.2. <i>La possibilità di desumere la ratio legis dai lavori preparatori o da altri indicatori quale elemento di ausilio per l'interprete e per il sindacato di costituzionalità</i>	pag. 342
3.4.3. <i>Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)</i>	pag. 343
3.4.4. <i>La soggezione a uno scrutinio stretto di costituzionalità</i>	pag. 343
3.4.5. <i>I profili del sindacato di costituzionalità: la verifica di una “ragion sufficiente” e i giudizi di congruità e proporzionalità della misura</i>	pag. 343
3.4.6. <i>L'(illegittima) assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria annua di 4 milioni di euro per il 2017 e il 2018</i>	pag. 343
3.5. Il referendum abrogativo	pag. 344
3.5.1. <i>L'interpretazione letterale e logico-sistematica degli ambiti previsti dall'art. 75, secondo comma, Cost.</i>	pag. 344
3.5.2. <i>I limiti espliciti e impliciti di ammissibilità, attinenti all'oggetto e alla formulazione del quesito</i>	pag. 344
3.5.3. <i>I limiti delle leggi costituzionalmente necessarie e delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato</i>	pag. 345

3.5.4. Il carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta quale condizione di ammissibilità dei quesiti riguardanti l'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale	pag. 346
3.5.5. Il carattere meramente abrogativo dell'istituto e il divieto di introdurre, anche con la tecnica del "ritaglio", un assetto normativo sostanzialmente nuovo, non derivante dalla riespansione di principi già operanti	pag. 346
3.5.6. L'ammissibilità della tecnica del "ritaglio", ove funzionale alla riespansione di una compiuta disciplina già presente in nuce nel tessuto normativo e non alla surrettizia introduzione di un nuovo assetto	pag. 346
3.5.7. Il divieto di trasformare l'istituto in un distorto strumento di democrazia rappresentativa con finalità surrettiziamente propositive e di introdurre una nuova statuizione non ricavabile ex se dall'ordinamento	pag. 347
3.5.8. L'inidoneità dell'abrogazione referendaria a ripristinare la disciplina previgente.....	pag. 347
3.5.9. La libertà dei promotori e la garanzia della sovranità popolare	pag. 347
3.5.10. Le modalità di formulazione del quesito costituzionalmente imposte	pag. 347
3.5.11. L'individuazione di una matrice razionalmente unitaria del quesito alla stregua di una sua interpretazione oggettiva.....	pag. 347
3.5.12. La necessaria chiarezza e univocità del quesito in funzione di tutela della sovranità popolare	pag. 347
3.5.13. La necessaria autosufficienza dell'atto abrogativo	pag. 348
3.5.14. Omogeneità e univocità di quesiti concernenti interi testi legislativi complessi: l'esigenza di rinvenire una matrice razionalmente unitaria ovvero un principio o un criterio ispiratore comune alle disposizioni interessate	pag. 348
3.5.15. La completezza e l'omogeneità del quesito avente ad oggetto plurime disposizioni e l'irrelevanza della sua mancata estensione a elementi normativi marginali.....	pag. 348
3.5.16. L'inscindibilità del quesito	pag. 348
3.5.17. La denominazione della richiesta referendaria quale elemento chiarificatore del quesito	pag. 349
3.5.18. L'assenza di motivazione della richiesta referendaria e la desumibilità del suo obiettivo dalla sola finalità incorporata nel quesito	pag. 349
3.5.19. La desumibilità dei requisiti della richiesta referendaria dalla finalità obiettivamente incorporata in essa.....	pag. 349
3.5.20. L'esito dell'abrogazione: una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del quesito e facilmente percepibile dal corpo elettorale	pag. 349
3.5.21. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di responsabilità civile diretta dei magistrati	pag. 349
3.5.22. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di omicidio del consenziente	pag. 350
3.5.23. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di cannabis.....	pag. 351
3.5.24. La richiesta di abrogazione referendaria dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012 sulle cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di governo	pag. 352
3.5.25. La richiesta di abrogazione referendaria della previsione, quale esigenza cautelare, del pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede.....	pag. 353
3.5.26. La richiesta di abrogazione referendaria delle norme relative al passaggio dei magistrati da funzioni giudicanti a requirenti e viceversa	pag. 353
3.5.27. La richiesta di abrogazione referendaria delle norme che precludono la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati.....	pag. 354

3.5.28. <i>La richiesta di abrogazione referendaria della previsione della sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l'elezione dei componenti togati del CSM</i>	pag. 354
3.6. <i>La delegazione legislativa</i>	pag. 355
3.6.1. <i>Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo</i>	pag. 355
3.6.1.1. <i>L'esigenza, imposta dal principio di stretta legalità, di massima precisione dei principi e criteri direttivi in materia penale</i>	pag. 355
3.6.2. <i>I criteri di esercizio della delega</i>	pag. 355
3.6.2.1. <i>La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega</i>	pag. 355
3.6.2.2. <i>La legittima adozione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte del legislatore delegante</i>	pag. 355
3.6.2.3. <i>Il limitato margine di discrezionalità governativa nell'esercizio di una delega per il riordino o per il riassetto normativo</i>	pag. 355
3.6.3. <i>Il vizio di eccesso di delega</i>	pag. 355
3.6.3.1. <i>L'indebita dilatazione dell'oggetto</i>	pag. 355
3.6.4. <i>Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale</i>	pag. 356
3.6.4.1. <i>Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli</i>	pag. 356
3.6.5. <i>Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)</i>	pag. 356
3.6.5.1. <i>La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali</i>	pag. 356
3.6.5.2. <i>L'(illegittimo) inserimento dell'elemento soggettivo del fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito di sostanze dopanti</i>	pag. 356
3.6.5.3. <i>La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera</i>	pag. 357
3.6.5.4. <i>L'(illegittima) introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 357
3.6.5.5. <i>Il divieto per il giudice contabile di ordinare la chiamata in causa, nel giudizio di responsabilità erariale, di soggetti ulteriori non convenuti dal PM, fermo l'obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell'illecito</i>	pag. 358
3.7. <i>La decretazione d'urgenza</i>	pag. 359
3.7.1. <i>La preesistente situazione di fatto quale elastico requisito di validità del decreto-legge, rimesso all'apprezzamento del Governo</i>	pag. 359
3.7.2. <i>La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d'urgenza</i>	pag. 359
3.7.3. <i>La rilevanza del profilo teleologico nei decreti ab origine a contenuto plurimo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate</i>	pag. 359
3.7.4. <i>I "decreti milleproroghe"</i>	pag. 360
3.7.5. <i>La mancanza della preesistente situazione di fatto quale vizio del decreto-legge non sanabile in sede di conversione</i>	pag. 360
3.7.6. <i>Il nesso di interrelazione funzionale tra il decreto (pur se ab origine a contenuto plurimo) e la legge di conversione: la limitata emendabilità del primo e il carattere di fonte funzionalizzata e specializzata, a competenza tipica, della seconda</i> ..	pag. 360
3.7.7. <i>Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme intrusive ovvero estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge</i>	pag. 360
3.7.8. <i>L'inidoneità della materia finanziaria, concettualmente anodina, a porsi come riferimento per giustificare l'introduzione in sede di conversione di disposizioni estranee al contenuto o alla ratio del decreto-legge</i>	pag. 360
3.7.9. <i>La possibilità di regolare la materia oggetto di emendamenti estranei al decreto in un separato disegno di legge, nell'ottica di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo</i>	pag. 361

3.7.10. I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge (l'evidente mancanza e la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa).....	pag. 361
3.7.11. I limiti del sindacato della Corte sul corretto esercizio del potere di conversione (la palese estraneità della norma introdotta e l'evidente o manifesta mancanza del nesso di interrelazione).....	pag. 361
3.7.12. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi).....	pag. 361
3.7.12.1. La restrizione del perimetro applicativo della norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio alle violazioni di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti primarie, dalle quali non residuino margini di discrezionalità.....	pag. 361
3.7.13. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi).....	pag. 362
3.7.13.1. La (illegittima) previsione dell'immediata e obbligatoria reintegrazione del fondo di riserva per spese impreviste del bilancio dello Stato, ove utilizzato per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi, mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane.....	pag. 362
3.8. Il rinvio legislativo	pag. 363
3.8.1. La tecnica del rinvio mobile	pag. 363
3.8.2. La tecnica del completamento prescrittivo della norma primaria ad opera di norme subprimarie (la sindacabilità del relativo combinato disposto).....	pag. 363
3.9. La reviviscenza di norme abrogate	pag. 363
3.9.1. La limitazione del fenomeno a ipotesi tipiche e limitate.....	pag. 363
3.9.2. L'ipotesi dell'accoglimento di questioni aventi ad oggetto disposizioni meramente abrogatrici.....	pag. 363
3.9.3. L'inidoneità dell'abrogazione referendaria a ripristinare la disciplina previgente.....	pag. 363
3.9.4. La (illegittima) soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi (norme della Regione Lombardia di mera abrogazione); conseguente reviviscenza della previgente disciplina.....	pag. 363
3.10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa	pag. 363
3.10.1. L'immediata applicabilità dell'art. 81, terzo comma, Cost. (a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali).....	pag. 363
3.10.2. La clausola generale della copertura finanziaria e dell'equilibrio, operante anche in assenza di norme interposte	pag. 364
3.10.3. La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.	pag. 364
3.10.3.1. La preventiva quantificazione e copertura degli oneri come condizione per l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici.....	pag. 364
3.10.3.2. La previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria.....	pag. 364
3.10.3.3. La valutazione degli oneri gravanti su esercizi futuri	pag. 365
3.10.3.4. La necessità di copertura degli oneri anche solo ipotetici.....	pag. 365
3.10.3.5. L'esigenza di una minima chiarezza finanziaria delle leggi regionali di spesa ...	pag. 365
3.10.4. Il carattere non decisivo di una clausola di neutralità finanziaria	pag. 365
3.10.5. Fattispecie.....	pag. 365
3.10.5.1. La (illegittima) previsione dell'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ad opera della Giunta, con oneri a carico del fondo sanitario regionale (norme della Regione Puglia).....	pag. 365
3.10.5.2. La (illegittima) previsione del trattamento economico, anziché tabellare, dei dirigenti di settore della Giunta quale limite massimo del compenso spettante al commissario straordinario esterno nominato per l'ente risultante dall'accorpamento di enti e organismi pubblici regionali (norme della Regione Calabria)	pag. 365

3.10.5.3. L'(illegittima) estensione dell'opzione per la fuoriuscita, a fronte della corresponsione di un'indennità, ai lavoratori subordinati in servizio presso gli enti locali beneficiari di trasferimenti regionali, non stabilizzati e ai quali manchino cinque anni al raggiungimento dell'età pensionabile (norme della Regione Siciliana).....	pag. 366
3.10.5.4. L'(illegittima) istituzione del commissario regionale nominato dalla Giunta nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso (norme della Regione Campania).....	pag. 366
3.10.5.5. L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica "Zolgensma" per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana).....	pag. 366
3.10.5.6. L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana).....	pag. 366
3.10.5.7. La (illegittima) copertura degli oneri per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale regionale mediante riduzione di disponibilità inerenti a spese non comprimibili e obbligatorie (norme della Regione Siciliana).....	pag. 367
3.10.5.8. L'occasionale partecipazione, a titolo onorifico, di tecnici ed esperti ai lavori della Commissione di coordinamento per le aree sciabili (norme della Regione Siciliana).....	pag. 367
3.10.5.9. L'erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia).....	pag. 367
3.10.5.10. L'(illegittima) autorizzazione all'Amministrazione regionale a concedere ai Comuni anticipazioni per le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione di opere abusive e di rimessione in pristino (norme della Regione Sardegna).....	pag. 368
3.11. Gli atti normativi secondari.....	pag. 368
3.11.1. <i>Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale)</i>	pag. 368
4. <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 368
4.1. I principi.....	pag. 368
4.1.1. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione</i>	pag. 368
4.1.1.1. La connessione con il principio di ragionevolezza e il relativo sindacato.....	pag. 368
4.1.1.2. I vincoli di scopo e di attività alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni.....	pag. 368
4.1.1.3. L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana).....	pag. 368
4.1.1.4. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici.....	pag. 368
4.1.1.5. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana).....	pag. 369
4.1.1.6. L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento).....	pag. 369
4.1.1.7. Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni).....	pag. 369
4.1.1.8. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana).....	pag. 369

4.1.1.9. La (illegittima) previsione di requisiti differenti da quelli stabiliti dalla disciplina statale per l'inserimento nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali (norme della Regione Siciliana)	pag. 369
4.1.1.10. La facoltà dei Comuni di acquisire partecipazioni di minoranza in società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana).....	pag. 369
4.1.1.11. L'(illegittimo) obbligo delle Camere di commercio di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, conseguiti tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2019	pag. 369
4.1.1.12. La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto	pag. 369
4.1.1.13. La previsione del termine di decadenza di un anno dalla data di emanazione, anziché dell'ordinaria prescrizione decennale, per la rettifica dell'originario provvedimento dell'ente previdenziale di liquidazione del TFS (la fattispecie dell'errore di calcolo).....	pag. 369
4.1.1.14. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco (norme della Regione Valle d'Aosta)	pag. 370
4.1.1.15. L'esclusione dei funzionari della Polizia di Stato dal beneficio del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere	pag. 370
4.1.2. <i>Il principio di separazione tra politica e amministrazione</i>	pag. 370
4.1.2.1. La qualificazione come naturale corollario del principio di imparzialità della pubblica amministrazione	pag. 370
4.1.2.2. L'art. 97 Cost. come limite al potere del legislatore di identificare e distinguere gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale.....	pag. 370
4.1.2.3. La (illegittima) facoltà del sindaco di conferire a soggetti estranei all'amministrazione incarichi a supporto degli uffici amministrativi (norme della Regione Siciliana).....	pag. 370
4.1.3. <i>Le sanzioni</i>	pag. 370
4.1.3.1. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito.....	pag. 370
i) <i>L'individuazione del fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali di volta in volta pertinenti</i>	pag. 370
ii) <i>L'illecito quale causa giuridica della proporzionata sofferenza, in termini di restrizione di un diritto, subita dal destinatario di una sanzione amministrativa a carattere punitivo</i>	pag. 371
iii) <i>L'applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative</i>	pag. 371
4.1.3.2. La retroattività della <i>lex mitior</i>	pag. 371
i) <i>L'applicabilità del principio alle sanzioni amministrative di natura punitiva</i>	pag. 371
4.1.3.3. L'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sanzione appropriata per ciascun illecito amministrativo, salvi i limiti della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio	pag. 372
4.1.3.4. Le condizioni di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide (il rispetto del principio di ragionevolezza e l'esigenza di un'adeguata giustificazione dell'omologazione di fatti differenti).....	pag. 372
4.1.3.5. La ritenuta illegittimità di automatismi legislativi in tema di revoca della patente (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)	pag. 372
4.1.3.6. Il trattamento sanzionatorio dell'acquisto di stupefacenti per esclusivo uso personale	pag. 373
4.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni	pag. 373
4.2.1. <i>La privatizzazione del pubblico impiego</i>	pag. 373
4.2.2. <i>La distinzione tra impiego civile e militare (in particolare, sotto il profilo previdenziale)</i>	pag. 374
4.2.3. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i>	pag. 374

4.2.3.1. Il principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro e l'ammissibilità di deroghe giustificate dalla natura o dal contesto dell'attività ovvero da oggettive necessità dell'amministrazione (i limiti alla discrezionalità del legislatore).....	pag. 374
4.2.3.2. Il possesso dei requisiti di ammissione al concorso alla data di scadenza della presentazione delle domande quale principio generale, derogabile dal legislatore nella sua discrezionalità	pag. 374
4.2.3.3. La non configurabilità di un affidamento tutelabile in merito alla partecipazione a un concorso interamente riservato.....	pag. 374
4.2.3.4. Lo scorrimento delle graduatorie quale soluzione, non più eccezionale, alternativa all'indizione di nuovi concorsi e funzionale alle esigenze di buon andamento	pag. 374
4.2.3.5. I limiti allo scorrimento delle graduatorie concorsuali e l'esigenza di ragionevoli termini di efficacia	pag. 375
4.2.3.6. La facoltà delle Regioni di derogare ai criteri statali di selezione per il conferimento a esterni di incarichi fiduciari di stretta collaborazione con l'organo politico, nel rispetto dei canoni della buona amministrazione	pag. 375
4.2.3.7. La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea per il conferimento dell'incarico fiduciario di esperto del sindaco a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana)	pag. 375
4.2.3.8. L'ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura riservata straordinaria, previsti per il reclutamento di docenti di sostegno nella scuola secondaria, degli iscritti ai (soli) percorsi di specializzazione avviati entro il 29 dicembre 2019 (il quarto ciclo TFA).....	pag. 376
4.2.3.9. L'assunzione presso il Ministero dell'Istruzione, mediante apposita procedura selettiva, dei dipendenti delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole.....	pag. 377
4.2.3.10. La (illegittima) previsione del limite di 30 anni di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.....	pag. 377
4.2.4. <i>Il rapporto d'impiego</i>	pag. 377
4.2.4.1. Il ruolo centrale della contrattazione collettiva nella definizione dei trattamenti retributivi.....	pag. 377
4.2.4.2. Il limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti per i lavoratori pubblici, pari al trattamento annuo lordo del primo presidente della Corte di cassazione (la non irragionevolezza del bilanciamento tra valori confliggenti sotteso alla scelta legislativa in un contesto di risorse limitate)	pag. 377
4.2.4.3. Le indennità di fine rapporto	pag. 378
4.2.4.4. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici.....	pag. 378
4.2.4.5. La disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza.....	pag. 380
4.2.4.6. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici.....	pag. 380
4.2.4.7. L'(illegittima) abrogazione dei premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo rimasti in servizio nelle forze armate	pag. 381
4.3. <i>L'attività</i>	pag. 381
4.3.1. <i>L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana)</i>	<i>pag. 381</i>
4.3.2. <i>L'equiparazione (conseguente a sentenza di accoglimento) della cornice editale prevista per gli atti contrari alla pubblica decenza a quella delineata per gli atti osceni colposi (sanzione amministrativa da 51 a 309 euro)</i>	<i>pag. 382</i>
4.3.3. <i>La (illegittima) previsione, quale requisito di idoneità morale del personale degli organismi autorizzati addetto all'attività di controllo e certificazione dei</i>	

<i>prodotti di agricoltura biologica, del mancato interessamento in procedimenti penali per taluni delitti</i>	pag. 383
4.3.4. <i>Il dimezzamento (conseguente a sentenza di accoglimento) della durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente applicata dal prefetto in caso di estinzione del reato non aggravato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova</i>	pag. 384
4.3.5. <i>L'(illegittima) equiparazione del costo dell'oblazione per abuso edilizio sanabile alla sanzione prevista per il medesimo intervento non sanabile e non tecnicamente demolibile (norme della Regione Lazio</i>	pag. 385
4.3.6. <i>La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora vengano a mancare i mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia – Reiterato richiamo al legislatore</i>	pag. 385
4.3.7. <i>L'(illegittima) applicazione automatica della sanzione accessoria della revoca della patente a carico del custode che abbia posto in circolazione il veicolo sequestrato a lui affidato</i>	pag. 386
4.3.8. <i>La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita</i>	pag. 387
4.4. <i>Le autorità amministrative indipendenti</i>	pag. 388
4.4.1. <i>La riferibilità delle funzioni del Garante per la protezione dei dati personali alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile</i>	pag. 388
4.5. <i>Le Camere di commercio</i>	pag. 388
4.5.1. <i>La qualificazione come enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale e titolari di funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese</i>	pag. 388
4.5.2. <i>L'autonomia finanziaria quale contenuto e declinazione dell'autonomia funzionale</i>	pag. 388
4.5.3. <i>La natura anfibia degli enti camerali</i>	pag. 388
4.5.4. <i>L'(illegittimo) obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, conseguiti tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2019</i>	pag. 388
4.6. <i>La finanza pubblica</i>	pag. 390
4.6.1. <i>Il bilancio quale bene pubblico</i>	pag. 390
4.6.2. <i>Il principio dell'equilibrio di bilancio</i>	pag. 390
4.6.2.1. <i>Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio quale precetto dinamico della gestione finanziaria</i>	pag. 390
4.6.2.2. <i>Il principio generale dell'impegno integrale di tutte le risorse stanziare in bilancio</i>	pag. 390
4.6.2.3. <i>Il triennio considerato nel bilancio di previsione e la durata della legislatura regionale quali limiti temporali per il recupero del disavanzo</i>	pag. 390
4.6.2.4. <i>L'obiettivo prioritario del pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione</i>	pag. 390
4.6.3. <i>L'illegittimo riconoscimento di un'indennità retributiva, annuale e pensionabile, al personale regionale inserito in un'apposita area quadri, comprendente i dipendenti della categoria D del CCNL titolari di specifiche e complesse attività di collaborazione con i dirigenti (norme della Regione Molise)</i>	pag. 390
5. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	pag. 391
5.1. <i>La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità</i>	pag. 391
5.1.1. <i>La legittimazione a quo</i>	pag. 391
5.1.1.1. <i>Il giudice della convalida dell'arresto (l'irrelevanza della mancata convalida nel termine di legge e l'esigenza di scongiurare una "zona franca")</i>	pag. 391
5.1.1.2. <i>La facoltà della sezione semplice della Corte di cassazione di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni come interpretate dalle Sezioni unite</i>	pag. 391

5.1.2. <i>La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio tempus regit actum</i>	pag. 391
5.1.3. <i>L'onere di interpretazione conforme</i>	pag. 392
5.1.3.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione	pag. 392
5.1.3.2. Il limite insuperabile del dato letterale	pag. 392
5.1.3.3. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della condivisibilità del presupposto interpretativo delle norme censurate	pag. 392
5.1.3.4. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell'opzione ermeneutica motivatamente prescelta dal rimettente	pag. 392
5.1.3.5. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, dell'effettiva praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.....	pag. 392
5.1.3.6. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sull'esistenza e sulla legittimità di un'ulteriore interpretazione della norma in scrutinio...	pag. 393
5.1.3.7. L'assolvimento dell'onere con la consapevole esclusione di un'interpretazione adeguatrice	pag. 393
5.1.3.8. L'assolvimento dell'onere con l'implicita esclusione di un'interpretazione adeguatrice	pag. 393
5.1.4. <i>Il diritto vivente</i>	pag. 393
5.1.4.1. La facoltà del giudice di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità	pag. 393
5.1.4.2. 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 verosimile riforma della decisione.....	pag. 394
5.1.5. <i>Il dovere del giudice di attivare l'incidente di costituzionalità in presenza di un contrasto, non risolvibile ermeneuticamente, tra la legge interna e una norma europea priva di effetto diretto</i>	pag. 394
5.1.6. <i>La non impugnabilità delle decisioni della Corte e il divieto di riproposizione delle medesime questioni nello stesso grado di giudizio (salvo il caso di rimovibilità del vizio preclusivo dell'esame di merito)</i>	pag. 394
5.1.7. <i>La valutazione dei giudici comuni in ordine alle ricadute di una sentenza di accoglimento</i>	pag. 394
5.2. <i>La giurisdizione e gli altri poteri</i>	pag. 394
5.2.1. <i>La legittimazione al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dei singoli organi giurisdizionali, limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale</i>	pag. 394
5.2.2. <i>L'(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell'indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all'estero</i>	pag. 395
5.2.3. <i>La sindacabilità delle dichiarazioni pubblicate on line da un parlamentare, imputato di diffamazione aggravata, in merito a uno specifico episodio di violenza nel cantiere TAV in Val di Susa (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri promosso dall'autorità giudiziaria e annullamento della delibera di insindacabilità della Camera dei deputati)</i>	pag. 395
5.3. <i>L'organizzazione giudiziaria</i>	pag. 395
5.3.1. <i>La richiesta di abrogazione referendaria della previsione della sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l'elezione dei componenti togati del CSM</i>	pag. 395
5.3.2. <i>La Corte di cassazione</i>	pag. 396
5.3.2.1. Le pronunce delle Sezioni unite quale forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica e la recessività del vincolo processuale per le sezioni semplici nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale.....	pag. 396
5.3.3. <i>La limitazione della partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle discussioni e deliberazioni inerenti all'organizzazione degli uffici</i>	pag. 396

5.3.4. <i>La richiesta di abrogazione referendaria delle norme che precludono la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati.....</i>	pag. 397
5.3.5. <i>Il tribunale per i minorenni.....</i>	pag. 397
5.3.5.1. <i>La specializzazione e la composizione mista del collegio quali riflessi del principio costituzionale di protezione della gioventù</i>	pag. 397
5.3.6. <i>Le commissioni tributarie</i>	pag. 397
5.3.6.1. <i>La natura onoraria delle funzioni esercitate dai giudici tributari e la non assimilabilità dei relativi compensi alla retribuzione</i>	pag. 397
5.3.7. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione.....</i>	pag. 397
5.4. <i>I magistrati.....</i>	pag. 398
5.4.1. <i>La responsabilità civile.....</i>	pag. 398
5.4.1.1. <i>Il carattere costituzionalmente dovuto di una disciplina legislativa e la compatibilità con l'art. 28 Cost. di limiti e condizioni a tutela dei valori dell'indipendenza e dell'autonomia</i>	pag. 398
5.4.1.2. <i>L'evoluzione normativa fino al vigente assetto della responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità</i>	pag. 398
5.4.1.3. <i>La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di responsabilità civile diretta</i>	pag. 399
5.4.1.4. <i>L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale</i>	pag. 399
5.4.2. <i>L'inesistenza di un principio costituzionale che imponga o precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate in base alle funzioni</i>	pag. 401
5.4.3. <i>La richiesta di abrogazione referendaria delle norme relative al passaggio da funzioni giudicanti a requirenti e viceversa.....</i>	pag. 401
5.4.4. <i>La magistratura onoraria</i>	pag. 401
5.4.4.1. <i>Il limite al compenso annuo dei giudici di pace.....</i>	pag. 401
5.4.4.2. <i>L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici.....</i>	pag. 401
5.5. <i>Gli ausiliari del magistrato</i>	pag. 401
5.5.1. <i>Il bilanciamento, sotteso alla disciplina dei compensi, tra l'interesse al contenimento delle spese del processo e l'esigenza di adeguata remunerazione dei professionisti nell'espletamento di un munus publicum.....</i>	pag. 401
5.5.2. <i>L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei processi diversi da quello penale, ove operato su basi tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita</i>	pag. 402
6. <i>La Corte dei conti</i>	pag. 403
6.1. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale</i>	pag. 403
6.1.1. <i>La sottesa esigenza di evitare una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale</i>	pag. 403
6.1.2. <i>L'evocazione di parametri funzionalmente correlati con i principi finanziari.....</i>	pag. 403
6.2. <i>La parificazione dei rendiconti regionali.....</i>	pag. 403
6.2.1. <i>Le distinte sfere di competenza della magistratura contabile e della Regione.....</i>	pag. 403
6.2.2. <i>Lo svolgimento nelle forme della giurisdizione contenziosa e l'appartenenza al novero dei controlli di legittimità-regolarità.....</i>	pag. 404
6.2.3. <i>Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, pur a seguito dell'adozione della legge siciliana di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti).....</i>	pag. 405

6.3. La validazione del risultato di amministrazione quale oggetto del giudizio di parificazione	pag. 405
--	----------

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni	pag. 406
1.1. Gli organi regionali	pag. 406
1.1.1. <i>Il Consiglio e i consiglieri regionali</i>	pag. 406
1.1.1.1. L'inerenza delle funzioni consiliari al livello dell'autonomia costituzionalmente garantita, anziché a quello della sovranità	pag. 406
1.1.1.2. La prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri per le opinioni espresse e i voti dati	pag. 406
i) <i>La ratio di tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, esercitabili in forma legislativa o anche amministrativa</i>	pag. 406
ii) <i>La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso per conflitto intersoggettivo della Regione Valle d'Aosta e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della Corte dei conti)</i>	pag. 406
1.1.1.3. Il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali	pag. 406
1.2. Il Servizio sanitario regionale	pag. 407
2. La funzione legislativa	pag. 407
2.1. La manifesta irragionevolezza quale limite al legislatore regionale nella collocazione di una nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente	pag. 407
2.2. L'interpretazione delle disposizioni e l'individuazione delle relative finalità	pag. 407
2.2.1. <i>La rilevanza dei lavori preparatori</i>	pag. 407
2.3. Le materie	pag. 407
2.3.1. <i>L'individuazione dell'ambito materiale</i>	pag. 407
2.3.1.1. I criteri teleologico e ontologico	pag. 407
2.3.2. <i>L'intreccio di competenze statali e regionali</i>	pag. 407
2.3.2.1. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali (la disciplina dei trabucchi)	pag. 407
2.3.2.2. La riconducibilità della disciplina statale delle società a partecipazione pubblica ad ambiti materiali di competenza esclusiva e concorrente	pag. 408
2.3.2.3. La riconducibilità della disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti <i>post mortem</i> a plurimi titoli di competenza esclusiva e concorrente	pag. 408
2.3.2.4. La connessione tra la potestà regionale residuale in materia di commercio e diverse competenze statali esclusive e concorrenti	pag. 408
2.4. La competenza esclusiva statale	pag. 409
2.4.1. <i>Il divieto per il legislatore regionale di novazione della fonte</i>	pag. 409
2.5. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali	pag. 409
2.5.1. <i>Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica</i>	pag. 409
2.5.1.1. Le caratteristiche salienti del contenuto riformatore e dell'attinenza a settori o beni di rilevante importanza	pag. 409
2.5.1.2. Le disposizioni statali espressive di competenze trasversali	pag. 409
2.5.1.3. La riferibilità anche alle competenze primarie o esclusive	pag. 409
2.5.1.4. I principi desumibili dal testo unico sul pubblico impiego	pag. 409
2.5.1.5. Le disposizioni del codice dei contratti pubblici attinenti alla concorrenza e all'ordinamento civile (la scelta del contraente, il perfezionamento e l'esecuzione del vincolo negoziale)	pag. 410
2.5.2. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione</i>	pag. 410
2.6. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)	pag. 410
2.6.1. <i>"Armi" (lett. d)</i>	pag. 410

2.6.1.1. L'ambito oggettivo della materia e la stretta connessione con la competenza relativa all'ordine pubblico e alla sicurezza.....	pag. 410
2.6.1.2. L'(illegittima) inclusione dei dissuasori di stordimento a contatto nel catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e servizi di polizia locale (norme della Regione Lombardia).....	pag. 410
2.6.1.3. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria (norme della Regione Sardegna)	pag. 411
2.6.2. "Tutela della concorrenza" (lett. e)	pag. 411
2.6.2.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione.....	pag. 411
2.6.2.2. La riserva allo Stato della definizione del punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e tutela di altri interferenti interessi pubblici e dell'introduzione di eccezionali e uniformi restrizioni al libero accesso degli operatori al mercato	pag. 411
2.6.2.3. Le procedure concorsuali di garanzia dell'apertura del mercato	pag. 411
2.6.2.4. La disciplina restrittiva delle società pubbliche strumentali	pag. 412
2.6.2.5. L'irrelevanza della pandemia da COVID-19 sulla definizione del riparto delle funzioni legislative.....	pag. 412
2.6.2.6. I beni demaniali marittimi.....	pag. 412
i) La titolarità del bene, anziché delle funzioni legislative e amministrative, quale criterio dirimente ai fini della competenza a determinare i canoni concessori	pag. 412
ii) Le norme statali incidenti sulla durata dei rapporti concessori quali limiti insuperabili per le competenze regionali	pag. 412
iii) L'estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali nonché a quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.....	pag. 412
2.6.2.7. Le grandi derivazioni idroelettriche	pag. 413
i) La disciplina statale delle procedure di evidenza pubblica.....	pag. 413
ii) Riferimenti giurisprudenziali relativi alle gare indette per l'assegnazione delle concessioni	pag. 413
iii) La (illegittima) previsione di passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico (norme della Provincia di Trento).....	pag. 414
2.6.2.8. La non riferibilità dei principi concorrenziali alle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche	pag. 414
2.6.2.9. L'attività di trasporto non di linea	pag. 414
i) La (illegittima) deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 414
2.6.2.10. I contratti pubblici.....	pag. 415
i) Il rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto europeo e le ulteriori istanze di uniformità che si impongono alle autonomie speciali	pag. 415
ii) 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.....	pag. 415
iii) L'uniformità della disciplina delle procedure di aggiudicazione e la non configurabilità di normative substatali con effetti proconcorrenziali.....	pag. 415
iv) La disciplina delle procedure di gara quale strumento indispensabile di tutela e promozione della concorrenza	pag. 415
v) L'(illegittima) attribuzione ai soggetti aggiudicatori del potere di prevedere, fino al termine dello stato di emergenza sanitaria e comunque fino al 31 dicembre 2020, criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale (norme della Regione Piemonte).....	pag. 416
vi) Norme della Provincia di Trento in materia di contratti pubblici	pag. 416
vii) Norme della Provincia di Bolzano in materia di contratti pubblici.....	pag. 416

2.6.3. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)	pag. 416
2.6.3.1. La limitazione ai soli “diportisti” dell’aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei <i>marina resort</i>	pag. 416
2.6.4. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e).....	pag. 417
2.6.4.1. La natura servente del parametro rispetto al coordinamento della finanza pubblica.....	pag. 417
2.6.4.2. L’indefettibile esigenza di un linguaggio contabile comune in un sistema informato al pluralismo istituzionale, a garanzia dell’equilibrio e della sincerità del bilancio e del coordinamento finanziario	pag. 417
2.6.4.3. La necessaria copertura degli oneri a regime, anche se soltanto ipotetici.....	pag. 417
2.6.4.4. La previsione di classificazioni di bilancio connesse alla garanzia dei LEA e il divieto di destinare le relative risorse correnti a spese, pur sanitarie, diverse da quelle quantificate per la corrispondente copertura	pag. 417
2.6.4.5. L’obbligo dell’ente che non abbia approvato il rendiconto né recuperato il relativo disavanzo di ripianarlo per intero nell’esercizio in cui lo stesso effettivamente emerge.....	pag. 418
2.6.4.6. La destinazione vincolata al fondo regionale per l’occupazione dei disabili delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali <i>ex lege</i> n. 68 del 1999 e dai contributi correlati agli esoneri parziali (norme della Regione Molise)	pag. 418
2.6.4.7. Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023	pag. 419
i) <i>L’illegittimo ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi dal 2018 al 2020</i>	pag. 419
ii) <i>L’illegittimo ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019</i>	pag. 419
iii) <i>L’illegittimo ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020</i>	pag. 420
iv) <i>Il richiamo alle istituzioni regionali a gestire correttamente il bilancio e a ripianare i disavanzi pregressi in ossequio alle indicazioni della sentenza n. 246 del 2021</i>	pag. 420
2.6.4.8. L’illegittimo riconoscimento al personale già trasferito all’Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell’Amministrazione regionale dell’anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021 (norme della Regione Siciliana)	pag. 421
2.6.4.9. L’(illegittima) autorizzazione dell’utilizzo, a decorrere dal 2016, di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l’estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 (norme della Regione Siciliana)	pag. 421
2.6.4.10. Le (illegittime) modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali.....	pag. 422
2.6.5. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g).....	pag. 423
2.6.5.1. La disciplina delle forze di polizia dello Stato	pag. 423
2.6.5.2. La previsione di sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per il 2020 a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati (norme della Regione Siciliana)	pag. 423
2.6.5.3. La previsione, quale causa di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, della condotta dell’assegnatario che abbia usato o consentito a terzi di utilizzare l’alloggio per attività illecite risultanti, tra gli altri, da provvedimenti della pubblica sicurezza (norme della Regione Umbria)	pag. 423
2.6.6. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)	pag. 424
2.6.6.1. La disciplina delle forze di polizia dello Stato	pag. 424
2.6.6.2. La previsione, quale causa di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, della condotta dell’assegnatario che abbia usato o	

consentito a terzi di utilizzare l'alloggio per attività illecite risultanti, tra gli altri, da provvedimenti della pubblica sicurezza (norme della Regione Umbria).....	pag. 424
2.6.6.3. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria (norme della Regione Sardegna)	pag. 424
2.6.7. "Giurisdizione e norme processuali" (lett. l).....	pag. 424
2.6.7.1. La riserva al legislatore statale della disciplina della liquidazione coatta amministrativa, in ragione del suo carattere marcatamente derogatorio rispetto al regime ordinario previsto dal codice civile e dal codice di procedura civile	pag. 424
2.6.7.2. La riserva alla competenza statale del riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria.....	pag. 424
2.6.7.3. La definizione agevolata dei procedimenti pendenti in tema di concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo	pag. 424
2.6.7.4. La (illegittima) proroga dei termini, già stabiliti dal legislatore statale, per la presentazione della domanda di accesso alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell'importo dovuto (norme della Regione Siciliana).....	pag. 424
2.6.7.5. La (illegittima) previsione, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, della messa in liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Presidente della Regione, in caso di liquidazioni deficitarie (norme della Regione Siciliana)	pag. 425
2.6.7.6. L'(illegittima) attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria ad apposite guardie, munite di divisa e di tesserino di riconoscimento, incaricate della sorveglianza del parco naturale regionale "Sirente Velino" (norme della Regione Abruzzo).....	pag. 425
2.6.8. "Ordinamento civile" (lett. l).....	pag. 425
2.6.8.1. La garanzia di una disciplina uniforme dei rapporti tra privati sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale.....	pag. 425
2.6.8.2. L'ammissibilità di limitati e ragionevoli adattamenti regionali della disciplina dei rapporti privatistici	pag. 425
2.6.8.3. La parità di trattamento a livello territoriale quale fondamento della riserva allo Stato della disciplina del diritto di proprietà	pag. 425
2.6.8.4. La disciplina statale in materia di usi civici	pag. 426
i) L'evoluzione dall'originaria prospettiva liquidatoria a un nuovo approccio fortemente conservativo.....	pag. 426
ii) L'insussistenza di una competenza regionale sul regime civilistico dei beni civici	pag. 426
2.6.8.5. La disciplina dei soggetti del Terzo settore.....	pag. 426
2.6.8.6. Il divieto per il legislatore regionale di emanare una normativa che incida su un rapporto di lavoro tra privati già sorto e che si sostituisca alla contrattazione collettiva.....	pag. 427
2.6.8.7. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, anche alle dipendenze delle Regioni ad autonomia speciale, quale fondamento della competenza statale	pag. 427
2.6.8.8. La riserva al legislatore statale della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici	pag. 427
2.6.8.9. Il codice civile e la contrattazione collettiva quali fonti di disciplina del pubblico impiego privatizzato.....	pag. 427
2.6.8.10. L'attribuzione alla contrattazione collettiva della disciplina della retribuzione nel rapporto di lavoro pubblico	pag. 428
2.6.8.11. I principi statali sul pubblico impiego quali tipici limiti di diritto privato, vincolanti per le autonomie speciali e fondati sull'esigenza costituzionale dell'uniformità di trattamento	pag. 428
2.6.8.12. 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. 428
2.6.8.13. La disciplina degli incarichi dirigenziali esterni	pag. 429

2.6.8.14. Il contratto di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione.....	pag. 429
2.6.8.15. Il rapporto convenzionale dei medici	pag. 429
2.6.8.16. La disciplina dei consigli di amministrazione, dei compensi e degli incarichi nelle società a partecipazione pubblica	pag. 429
2.6.8.17. Il carattere privatistico dei rapporti di lavoro con le società a partecipazione pubblica.....	pag. 429
2.6.8.18. La disciplina della conclusione e dell'esecuzione dei contratti pubblici (la garanzia dell'uniforme trattamento sul territorio nazionale e la posizione tendenzialmente paritaria dell'amministrazione e della controparte)	pag. 430
2.6.8.19. La riserva al legislatore statale della disciplina della liquidazione coatta amministrativa, in ragione del suo carattere marcatamente derogatorio rispetto al regime ordinario previsto dal codice civile e dal codice di procedura civile	pag. 430
2.6.8.20. Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta).....	pag. 430
<i>i) Il riconoscimento di specifiche indennità al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale</i>	<i>pag. 430</i>
<i>ii) La facoltà dell'amministrazione regionale e degli enti locali di ricorrere, limitatamente al 2020, a tipologie flessibili di rapporto di lavoro, in deroga ai vigenti limiti assunzionali.....</i>	<i>pag. 431</i>
2.6.8.21. La (illegittima) previsione dell'abilitazione, in luogo della specializzazione, quale requisito per l'esercizio della professione di farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci (norme della Regione Calabria).....	pag. 431
2.6.8.22. La previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)	pag. 432
2.6.8.23. L'(illegittimo) inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi (norme della Regione Siciliana)	pag. 432
2.6.8.24. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana).....	pag. 433
2.6.8.25. L'estensione al personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) dell'adeguamento, in aumento o diminuzione, del limite al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici stabilito dal legislatore statale (norme della Regione Veneto).....	pag. 433
2.6.8.26. La (illegittima) proroga di dodici mesi, in costanza di pandemia da COVID-19, dei contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento di incarichi dirigenziali presso la Giunta con soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione (norme della Regione Lombardia).....	pag. 433
2.6.8.27. L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)	pag. 433
2.6.8.28. La (illegittima) facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la medesima azienda (norme della Regione Abruzzo).....	pag. 433
2.6.8.29. La (illegittima) disciplina dei canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo statale (Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di importo annuo minimo, esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, modalità di quantificazione relative ai "bilancioni").....	pag. 434
2.6.8.30. La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio).....	pag. 434

2.6.8.31. La (illegittima) qualificazione come legalmente edificabili, ai fini dell'indennità di esproprio, di tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, comprese quelle destinate a standard (norme della Regione Puglia).....	pag. 434
2.6.8.32. La competenza del legislatore regionale trentino ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi spettanti ai consiglieri regionali (norme della Regione Trentino-Alto Adige).....	pag. 434
2.6.8.33. L'estensione ai dipendenti della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbiano svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, delle disposizioni che autorizzano le aziende sanitarie a liquidare, previo accordo tra Regione e sindacati, un riconoscimento economico in favore degli operatori sanitari impegnati nell'emergenza pandemica (norme della Regione Siciliana).....	pag. 435
2.6.8.34. L'(illegittima) attribuzione della qualifica di ente del Terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali agli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali (norme della Regione Campania).....	pag. 435
2.6.8.35. L'(illegittima) attribuzione al personale in servizio presso l'ufficio speciale Centrale unica di committenza di una competenza economica in sostituzione dei premi contrattualmente previsti (norme della Regione Siciliana).....	pag. 435
2.6.8.36. La (illegittima) disciplina dell'incremento orario dei medici veterinari specialisti ambulatoriali interni (norme della Regione Siciliana).....	pag. 436
2.6.8.37. La (illegittima) previsione, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, della messa in liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Presidente della Regione, in caso di liquidazioni deficitarie (norme della Regione Siciliana).....	pag. 436
2.6.8.38. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2022 di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni <i>sine titulo</i> (norme della Regione Calabria).....	pag. 436
2.6.8.39. L'illegittimo riconoscimento di un'indennità retributiva, annuale e pensionabile, al personale regionale inserito in un'apposita area quadri, comprendente i dipendenti della categoria D del CCNL titolari di specifiche e complesse attività di collaborazione con i dirigenti (norme della Regione Molise).....	pag. 437
2.6.8.40. La (illegittima) previsione di peculiari requisiti di accesso alla dirigenza in favore del personale transitato nella qualifica apicale mediante progressione verticale (norme della Regione Sardegna).....	pag. 438
2.6.8.41. La (illegittima) previsione del transito, a domanda, nell'amministrazione regionale del personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea negli ultimi cinque anni (norme della Regione Sardegna).....	pag. 438
2.6.8.42. La (illegittima) proroga fino a due anni degli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti, con procedure a evidenza pubblica, per garantire l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021-2027 (norme della Regione Sardegna).....	pag. 439
2.6.8.43. La (illegittima) determinazione unilaterale di un'indennità pensionabile in favore del personale della protezione civile regionale (norme della Regione Sardegna) ...	pag. 439
2.6.8.44. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco (norme della Regione Valle d'Aosta).....	pag. 439
2.6.9. "Ordinamento penale" (lett. l).....	pag. 440
2.6.9.1 La disciplina delle forze di polizia dello Stato.....	pag. 440
2.6.9.2. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana).....	pag. 440
2.6.10. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m.)....	pag. 440
2.6.10.1. L'inclusione dell'assistenza farmaceutica nei livelli essenziali di assistenza.....	pag. 440
2.6.10.2. L'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica per la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche (norme della Regione Sardegna).....	pag. 440

2.6.10.3. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana).....	pag. 440
2.6.10.4. L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica "Zolgensma" per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana)	pag. 440
2.6.10.5. L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana)	pag. 441
2.6.10.6. L'(illegittima) autorizzazione all'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall'AIFA (norme della Regione Siciliana)	pag. 441
2.6.10.7. L'(illegittima) autorizzazione dell'utilizzo, a decorrere dal 2016, di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 (norme della Regione Siciliana)	pag. 442
2.6.10.8. L'erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia)	pag. 442
2.6.11. "Previdenza sociale" (lett. o).....	pag. 442
2.6.11.1. La finalità della competenza statale di garantire un'efficace e uniforme tutela di diritti fondamentali e le stringenti limitazioni agli interventi del legislatore regionale ..	pag. 442
2.6.11.2. La previsione di sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per il 2020 a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati (norme della Regione Siciliana)	pag. 442
2.6.12. "Profilassi internazionale" (lett. q).....	pag. 443
2.6.12.1. La disciplina della certificazione verde COVID-19 (green pass)	pag. 443
2.6.13. "Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r)	pag. 443
2.6.13.1. La comunicabilità tra i sistemi informatici pubblici quale finalità della competenza statale.....	pag. 443
2.6.13.2. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo)	pag. 443
2.6.14. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)	pag. 444
2.6.14.1. Profili competenziali	pag. 444
i) Il bene ambiente come entità organica e connessa a un interesse costituzionale primario e assoluto.....	pag. 444
ii) La struttura complessa del bene ambientale.....	pag. 444
iii) La natura unitaria e il valore primario e assoluto del bene paesaggio (l'esigenza di uguaglianza e di una disciplina uniforme sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale).....	pag. 444
iv) La natura trasversale della materia e l'idoneità della disciplina statale a incidere sulle competenze regionali	pag. 444
v) La disciplina statale quale limite alla tutela di altri interessi pubblici affidati alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni.....	pag. 444
vi) Il potere dello Stato di vincolare la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali con l'adozione di norme qualificabili come "riforme economico-sociali"	pag. 445
vii) La definizione statale di livelli di tutela uniforme, derogabili solo in melius dalle Regioni, anche ad autonomia speciale	pag. 445
viii) 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. 445
ix) L'operatività delle norme statali di tutela pur in assenza di richiamo nelle leggi regionali.....	pag. 446
2.6.14.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente	pag. 446

i) <i>L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)</i>	pag. 446
2.6.14.3. <i>La gestione dei rifiuti</i>	pag. 446
i) <i>La riconducibilità alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema</i>	pag. 446
ii) <i>L'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti in sede di pianificazione (la riserva di procedura amministrativa).....</i>	pag. 446
iii) <i>La (illegittima) proroga ex lege, in tempo di pandemia da COVID-19, delle autorizzazioni per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica (norme della Regione Valle d'Aosta)</i>	pag. 446
iv) <i>La raccolta, ad uso personale o domestico e senza fine di lucro, del materiale legnoso spiaggiato, per un limitato periodo di tempo (norme della Regione Abruzzo)...</i>	pag. 446
v) <i>La (illegittima) dichiarazione di volontà contraria alla realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti nel territorio regionale (norme della Regione Abruzzo).....</i>	pag. 447
vi) <i>L'esemplificazione dei luoghi interessati dal distanziamento minimo rispetto agli impianti di trattamento dei rifiuti (norme della Regione Abruzzo)</i>	pag. 447
vii) <i>L'estensione all'utilizzo del correttivo "gesso di defecazione da fanghi" delle regole di tracciabilità previste per l'impiego dei fanghi come rifiuti (norme della Regione Lombardia).....</i>	pag. 448
2.6.14.4. <i>La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.....</i>	pag. 448
i) <i>La disciplina statale dei termini per l'attività venatoria quale standard di tutela, non derogabile in peius dalle Regioni, posto a presidio della conservazione della fauna selvatica.....</i>	pag. 448
ii) <i>Il piano faunistico-venatorio quale momento di composizione di contrapposti interessi</i>	pag. 448
iii) <i>La contestuale annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti quale soglia minima di protezione ambientale, derogabile solo in melius dalle Regioni.....</i>	pag. 449
iv) <i>Il divieto statale di caccia nelle zone interessate da incendi quale vincolo per il legislatore regionale nel passaggio dal previgente all'attuale Titolo V della Parte II della Costituzione</i>	pag. 449
v) <i>Il divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria quale standard statale minimo di protezione</i>	pag. 449
vi) <i>L'(illegittima) interpretazione dell'arco temporale massimo per il prelievo venatorio come numero complessivo di giornate di caccia fruibili, per una determinata specie, nel corso della stagione e recuperabili in caso di divieto temporaneo (norme della Regione Liguria).....</i>	pag. 449
vii) <i>Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni)</i>	pag. 450
viii) <i>L'obbligo di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di selvaggina migratoria, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero (norme della Regione Lombardia).....</i>	pag. 450
ix) <i>Norme della Regione Lombardia in materia di richiami vivi</i>	pag. 450
- <i>La possibilità di confezionare gli anellini in metallo, plastica o altro materiale idoneo.....</i>	pag. 450
- <i>La (illegittima) soppressione della banca dati regionale (reviviscenza della previgente disciplina).....</i>	pag. 451
- <i>La (illegittima) limitazione del controllo dell'agente accertatore alla sola presenza dell'anellino</i>	pag. 451
x) <i>La (illegittima) riduzione da dieci a tre anni della durata del divieto di caccia nelle aree boschive percorse da incendi superiori all'ettaro (norme della Regione Liguria).....</i>	pag. 451

<i>xi) La (illegittima) limitazione del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi compresi nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi (norme della Regione Lombardia)</i>	<i>pag. 452</i>
<i>xii) L'assolutezza del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna e la sua sottrazione al bilanciamento di interessi proprio del piano faunistico (norme statali e della Regione Lombardia)</i>	<i>pag. 452</i>
2.6.14.5. I beni culturali e paesaggistici	pag. 453
<i>i) Il sistema delle competenze quale livello uniforme di tutela del paesaggio non derogabile dalle Regioni.....</i>	<i>pag. 453</i>
<i>ii) La riserva allo Stato dell'individuazione dei beni culturali.....</i>	<i>pag. 453</i>
<i>iii) La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi.....</i>	<i>pag. 453</i>
<i>iv) Le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (tra cui quelle in tema di utilizzo dei beni soggetti a tutela e di autorizzazione paesaggistica) quali norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale.....</i>	<i>pag. 453</i>
<i>v) L'immediata forza cogente delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e del piano paesaggistico, in assenza di esplicite indicazioni contrarie o richiami nella legislazione regionale</i>	<i>pag. 454</i>
<i>vi) L'operatività di un piano paesaggistico codeciso quale condizione per l'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale</i>	<i>pag. 454</i>
<i>vii) 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>	<i>pag. 454</i>
<i>viii) Le condizioni per una tutela ambientale e paesaggistica organica e per la salvaguardia dell'efficacia del piano paesaggistico: la concertazione tra Stato e Regione, la cogenza e la prevalenza rispetto agli strumenti urbanistici e ai piani o progetti di sviluppo economico.....</i>	<i>pag. 455</i>
<i>ix) La presunzione di irragionevolezza di reiterate proroghe di discipline eccezionali e transitorie in deroga alla pianificazione urbanistica</i>	<i>pag. 455</i>
<i>x) 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>	<i>pag. 455</i>
<i>xi) Il divieto per il legislatore regionale di derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica o di aggirarli in assenza di un piano codeciso</i>	<i>pag. 456</i>
<i>xii) La prevalenza della pianificazione paesaggistica quale regola di tutela primaria non derogabile in peius dalla legislazione regionale.....</i>	<i>pag. 456</i>
<i>xiii) L'impronta unitaria e la forza vincolante del sistema della pianificazione paesaggistica</i>	<i>pag. 457</i>
<i>xiv) L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica quale valore imprescindibile e non derogabile dal legislatore regionale.....</i>	<i>pag. 457</i>
<i>xv) Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli strumenti di pianificazione territoriale.....</i>	<i>pag. 457</i>
<i>xvi) Il principio di cogenza e di prevalenza del piano paesaggistico regionale rispetto agli strumenti urbanistici degli enti locali</i>	<i>pag. 457</i>
<i>xvii) Il piano paesaggistico quale strumento di ricognizione del territorio</i>	<i>pag. 458</i>
<i>xviii) L'obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico</i>	<i>pag. 458</i>
<i>xix) La necessaria salvaguardia della complessiva efficacia del piano paesaggistico e l'esigenza di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia</i>	<i>pag. 458</i>
<i>xx) L'autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme, non derogabile dalle Regioni.....</i>	<i>pag. 458</i>
<i>xxi) La riserva al legislatore statale di deroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica (la temporanea esenzione, in costanza di pandemia da COVID-19, per la posa in opera in aree vincolate di strutture amovibili per la somministrazione di cibo e bevande).....</i>	<i>pag. 458</i>
<i>xxii) L'idoneità della disciplina regolamentare sull'esonero e sulla semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica (d.P.R. n. 31 del 2017) a vincolare la potestà</i>	

<i>legislativa primaria delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in quanto espressiva di principi costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale.....</i>	pag. 459
<i>xxiii) L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)</i>	pag. 459
<i>xxiv) La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive (norme della Regione Valle d'Aosta).....</i>	pag. 459
<i>xxv) Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 459
<i>xxvi) La disciplina molisana dei trabucchi</i>	pag. 459
- L'(illegittima) individuazione come beni culturali di tutti i trabucchi esistenti e dell'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime	pag. 459
- La (illegittima) previsione del recepimento dei piani comunali di recupero, ripristino e conservazione nel piano paesaggistico regionale	pag. 460
- I requisiti dimensionali (per i trabucchi di nuova costruzione e per quelli esistenti, in caso di ristrutturazione o ampliamento) e la destinazione ad attività di ristorazione.....	pag. 460
<i>xxvii) La facoltà dei Comuni di avvalersi di misure premiali per la riqualificazione urbana attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali (norme della Regione Abruzzo)..</i>	pag. 461
<i>xxviii) La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione paesaggistica delle modifiche non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti autorizzati con esclusione di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Abruzzo)</i>	pag. 461
<i>xxix) L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana).....</i>	pag. 462
<i>xxx) Il testo unico campano sul commercio.....</i>	pag. 462
- Il necessario rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio da parte dello strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) nella previsione di vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici tutelati.....	pag. 462
- Il necessario rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio in sede di rilascio dell'autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita	pag. 462
- Il necessario rispetto delle prescrizioni paesaggistiche in sede di rilascio delle concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi.....	pag. 463
- La fissazione di criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e pubbliche e la salvaguardia dei centri storici quali compiti dello strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD).....	pag. 463
- L'(illegittima) assegnazione allo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) del compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, in assenza di richiamo ai principi sanciti dal codice di settore	pag. 464
- La (illegittima) subordinazione del rilascio dell'autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita alla sola valutazione dell'impatto sull'ambiente e sul traffico.....	pag. 464
- La (illegittima) subordinazione del rilascio delle concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi al mero rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici	pag. 465
<i>xxxi) La (illegittima) facoltà dei Comuni di consentire gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa in deroga alla disciplina dettata dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia).....</i>	pag. 465

xxxii) <i>La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 465
xxxiii) <i>L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 466
xxxiv) <i>La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2022 di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 467
xxxv) <i>L'(illegittimo) esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 467
xxxvi) <i>La possibilità di realizzare in zona agricola nuovi fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 467
xxxvii) <i>La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 468
xxxviii) <i>La (illegittima) sottrazione degli ampliamenti delle attività produttive fino al 20% al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 468
xxxix) <i>L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq in aree disciplinate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 469
xl) <i>La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 469
xli) <i>La (illegittima) previsione dell'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)</i>	pag. 469
xlii) <i>La (illegittima) sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 470
2.6.14.6. <i>Le aree protette</i>	pag. 471
i) <i>Le differenti modalità di istituzione delle aree protette statali e regionali e la riespansione dell'autonomia regionale nel silenzio del legislatore nazionale sulla forma prescritta per la modifica del perimetro dei parchi regionali</i>	pag. 471
ii) <i>L'ampliamento, con atto legislativo, del parco naturale regionale "Monti Simbruini" (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 472
iii) <i>La (illegittima) ripermimetrazione per sottrazione del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 472
iv) <i>La (illegittima) ripermimetrazione provvisoria per sottrazione del parco naturale regionale "Sirente Velino" (norme della Regione Abruzzo)</i>	pag. 472
2.7. <i>Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)</i>	pag. 473
2.7.1. <i>"Tutela e sicurezza del lavoro"</i>	pag. 473
2.7.1.1. <i>La delega relativa al collocamento e alla somministrazione di manodopera</i>	pag. 473
2.7.1.2. <i>La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 473
2.7.2. <i>"Professioni"</i>	pag. 473
2.7.2.1. <i>La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e l'ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà</i>	pag. 473

2.7.2.2. L'(illegittima) attribuzione al farmacista dell'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie di quelle previste dalla disciplina statale (norme della Regione Calabria).....	pag. 473
2.7.3. "Tutela della salute"	pag. 474
2.7.3.1. La competenza delle Regioni per la disciplina di dettaglio.....	pag. 474
2.7.3.2. L'organizzazione sanitaria	pag. 474
i) <i>Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nell'esercizio della funzione sanitaria pubblica: l'obbligo dello Stato di determinare i LEA e la facoltà delle Regioni (non sottoposte a piano di rientro) di erogare ulteriori prestazioni secondo il principio della sostenibilità economica</i>	pag. 474
ii) <i>L'inerenza alla materia degli aspetti organizzativi, in quanto idonei a incidere sulla qualità delle prestazioni e sulla salute dei cittadini</i>	pag. 474
iii) <i>L'inerenza della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria agli aspetti organizzativi e alle condizioni di fruizione delle prestazioni</i>	pag. 475
iv) <i>Gli obiettivi, perseguiti dai principi statali, di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di selezionare le migliori professionalità</i>	pag. 475
v) <i>L'incidenza della professionalità dei titolari di incarichi apicali sul funzionamento delle strutture sanitarie e sulla qualità delle prestazioni.....</i>	pag. 475
vi) <i>La disciplina statale di principio in tema di requisiti per l'iscrizione negli elenchi degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie regionali (il principio di buon andamento dell'azione amministrativa).....</i>	pag. 475
vii) <i>I requisiti statali di professionalità del personale medico quali principi fondamentali della materia posti a presidio della salute dei cittadini</i>	pag. 476
viii) <i>La facoltà delle Regioni di disciplinare il commissariamento degli enti sanitari in limitate e comprovate ipotesi di carattere straordinario</i>	pag. 476
ix) <i>Le disposizioni in tema di autorizzazioni e accreditamenti quali principi fondamentali della materia.....</i>	pag. 476
x) <i>L'accreditamento istituzionale quale provvedimento abilitativo-concessorio, di competenza regionale, funzionale alla concorrente offerta di prestazioni sanitarie da parte di strutture pubbliche e private</i>	pag. 476
xi) <i>La concorrenza di competenze statali e regionali nella disciplina e nel finanziamento degli istituti zooprofilattici sperimentali.....</i>	pag. 477
xii) <i>La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 478
xiii) <i>La possibilità di stipulare contratti di lavoro autonomo per fronteggiare le carenze di personale medico specializzato nelle unità operative di pronto soccorso e nell'area internistica e utilizzare medici privi del requisito della specializzazione (norme della Regione Veneto).....</i>	pag. 478
xiv) <i>La (illegittima) facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la medesima azienda (norme della Regione Abruzzo).....</i>	pag. 479
xv) <i>La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio).....</i>	pag. 479
xvi) <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute relativo al fondo destinato al rimborso delle spese sostenute dagli ospedali, pubblici e privati convenzionati, per l'acquisto di test genomici per il carcinoma mammario precoce</i>	pag. 480
xvii) <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute</i>	

<i>relativo all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziare per la ricerca sui cadaveri</i>	pag. 480
<i>xviii) La procedura di affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa (norme della Provincia di Bolzano)</i>	pag. 480
<i>xix) La (illegittima) previsione di requisiti differenti da quelli stabiliti dalla disciplina statale per l'inserimento nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 480
<i>xx) Norme relative agli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria valdostana</i>	pag. 481
2.7.3.3. <i>La salute dei cittadini</i>	pag. 481
<i>i) La disciplina autorizzatoria statale per la coltivazione di stupefacenti quale principio fondamentale della materia</i>	pag. 481
<i>ii) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l'attività sportiva di base</i>	pag. 481
<i>iii) L'(illegittima) autorizzazione all'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall'AIFA (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 481
2.7.3.4. <i>Il benessere degli animali</i>	pag. 481
<i>i) L'(illegittima) assegnazione all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali con sede in Palermo di un contributo di 250.000 euro per l'esercizio finanziario 2021 (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 481
2.7.4. <i>"Ordinamento sportivo"</i>	pag. 481
2.7.4.1. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l'attività sportiva di base</i>	pag. 481
2.7.4.2. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale</i>	pag. 481
2.7.5. <i>"Governo del territorio"</i>	pag. 482
2.7.5.1. <i>Il territorio</i>	pag. 482
<i>i) La presunzione di irragionevolezza di reiterate proroghe di discipline eccezionali e transitorie in deroga alla pianificazione urbanistica</i>	pag. 482
2.7.5.2. <i>L'edilizia</i>	pag. 482
<i>i) Il principio fondamentale espresso dai criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile</i>	pag. 482
<i>ii) I limiti massimi di densità edilizia quali principi fondamentali della materia</i>	pag. 482
<i>iii) Il principio fondamentale espresso dalla disciplina delle ristrutturazioni edilizie di immobili tutelati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio</i>	pag. 483
<i>iv) Il principio fondamentale della "doppia conformità" dell'intervento alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al tempo della sua realizzazione e della presentazione della domanda per il permesso in sanatoria</i>	pag. 483
<i>v) La distinzione tra titolo in sanatoria e condono</i>	pag. 483
<i>vi) I limiti alle competenze legislative primarie delle autonomie speciali in materia di condono edilizio</i>	pag. 483
<i>vii) Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 483
<i>viii) La (illegittima) definizione del concetto di stato legittimo di talune categorie di immobili a fini edilizio-urbanistici (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 484
<i>ix) La (illegittima) qualificazione come ristrutturazioni edilizie, anziché come nuove costruzioni, di taluni interventi straordinari del Piano casa consentiti in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 484

x) L' (illegittimo) ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume (norme della Regione Puglia).....	pag. 485
xi) L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq in aree disciplinate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia).....	pag. 486
2.7.5.3. L'urbanistica	pag. 486
i) Le convenzioni di lottizzazione quali espressione dell' "urbanistica consensuale"	pag. 486
ii) L' (illegittima) attribuzione al Comune, anziché al competente ufficio tecnico regionale, del parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei Comuni siti in zone sismiche (norme della Regione Umbria).....	pag. 486
2.7.6. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"	pag. 486
2.7.6.1. Le energie rinnovabili	pag. 486
i) Il principio, di rilevanza anche sovranazionale e internazionale, della massima diffusione quale strumento di contrasto ai cambiamenti climatici.....	pag. 486
ii) Le discipline di principio dettate dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida ministeriali.....	pag. 487
iii) Il procedimento autorizzatorio unico quale principio fondamentale intangibile dalle Regioni e sede idonea all'emersione e valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti.....	pag. 487
iv) L'inderogabilità del bilanciamento tra interessi di fondamentale rilevanza assiologica, sotteso alla disciplina statale delle autorizzazioni: il potenziamento delle fonti rinnovabili e la tutela del territorio.....	pag. 487
v) L'obbligo delle Regioni di rispettare i principi fondamentali dettati dallo Stato in tema di regimi abilitativi degli impianti.....	pag. 488
vi) La non tollerabilità di eccezioni ai principi statali di razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie.....	pag. 488
vii) La vincolatività e l'inderogabilità delle linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi.....	pag. 488
viii) Le linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi quali espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni per la definizione di punti di equilibrio sostenibili tra plurimi interessi.....	pag. 488
ix) L'istruttoria regionale prescritta dalle linee guida ministeriali ai fini dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti per ragioni di tutela ambientale e paesaggistica; il divieto per il legislatore regionale di creare preclusioni assolute e aprioristiche (la riserva di procedimento amministrativo)	pag. 489
x) L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)	pag. 491
xi) La (illegittima) sospensione delle procedure di autorizzazione relative agli impianti eolici, alle grandi installazioni di fotovoltaico a terra e agli impianti per il trattamento dei rifiuti, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni di qualità e/o di particolare pregio (norme della Regione Abruzzo).....	pag. 492
xii) L' (illegittima) introduzione di più stringenti requisiti tecnici minimi per l'autorizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici di grande generazione (norme della Regione Basilicata)	pag. 493
xiii) Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia relative agli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW.....	pag. 494
- L' (illegittima) individuazione in sede legislativa di aree inidonee alla realizzazione	pag. 494
- La (illegittima) previsione di condizioni per la realizzazione	pag. 494
xiv) La (illegittima) sospensione per otto mesi dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (norme della Regione Lazio).....	pag. 495
2.7.6.2. Le grandi derivazioni idroelettriche	pag. 495

i) <i>Il principio del procedimento unico quale norma fondamentale di riforma vincolante per le autonomie speciali</i>	pag. 495
2.7.7. <i>“Valorizzazione dei beni culturali e ambientali”</i>	pag. 496
2.7.7.1. <i>L’ambito oggettivo della materia</i>	pag. 496
2.7.8. <i>“Coordinamento della finanza pubblica”</i>	pag. 496
2.7.8.1. <i>L’applicabilità dei principi statali anche alle autonomie speciali</i>	pag. 496
2.7.8.2. <i>Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi</i>	pag. 496
i) <i>La natura di principio del limite generale ai trattamenti economici del personale pubblico</i>	pag. 496
ii) <i>Il carattere vincolante anche per le autonomie speciali delle norme statali sul salario accessorio dei dipendenti pubblici</i>	pag. 496
iii) <i>I vincoli di scopo e di attività alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni</i>	pag. 497
iv) <i>La competenza del legislatore regionale trentino ad adottare misure incidenti negativamente sull’ammontare degli assegni vitalizi spettanti ai consiglieri regionali</i> ..	pag. 497
v) <i>L’estensione al personale dell’Istituto regionale per le ville venete (IRVV) dell’adeguamento, in aumento o diminuzione, del limite al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici stabilito dal legislatore statale (norme della Regione Veneto)</i> ...	pag. 497
vi) <i>L’(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 498
vii) <i>L’autorizzazione all’assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per il Presidente e i membri del consiglio d’amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo al 2020 (norme della Regione Valle d’Aosta) – Auspicio rivolto al Ministro dell’economia e delle finanze</i>	pag. 498
viii) <i>L’(illegittima) autorizzazione di spesa di circa 1 milione di euro, per l’esercizio finanziario 2021, per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 498
ix) <i>La (illegittima) facoltà dei Comuni di costituire o partecipare a società aventi per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 498
x) <i>La facoltà dei Comuni di acquisire partecipazioni di minoranza in società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 499
xi) <i>L’illegittimo superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 499
2.7.8.3. <i>La spesa sanitaria</i>	pag. 500
i) <i>Il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento ove non concorra al finanziamento del servizio sanitario delle autonomie speciali</i>	pag. 500
ii) <i>La distinzione tra spese obbligatorie inerenti ai LEA e spese ulteriori soggette al principio di sostenibilità economica</i>	pag. 500
iii) <i>Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali</i>	pag. 500
iv) <i>La preclusione alle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario di interventi incidenti sulla spesa per il personale</i>	pag. 500
v) <i>Il riconoscimento di specifiche indennità al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale (norme della Regione Valle d’Aosta)</i>	pag. 500
vi) <i>La (illegittima) previsione dell’obbligatoria presenza del farmacista abilitato nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 501

vii) <i>La (illegittima) previsione dell'erogazione in via sperimentale del NIPT test per la diagnosi prenatale delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri per particolari categorie di gestanti a rischio (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 501
viii) <i>L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica "Zolgensma" per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 502
ix) <i>L'(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 502
x) <i>L'(illegittima) autorizzazione all'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall'AIFA (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 502
xi) <i>L'(illegittima) assegnazione all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali con sede in Palermo di un contributo di 250.000 euro per l'esercizio finanziario 2021 (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 502
xii) <i>L'erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 502
2.8. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)	pag. 503
2.8.1. "Agricoltura"	pag. 503
2.8.1.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali	pag. 503
2.8.1.2. L'estensione all'utilizzo del correttivo "gesso di defecazione da fanghi" delle regole di tracciabilità previste per l'impiego dei fanghi come rifiuti (norme della Regione Lombardia)	pag. 503
2.8.2. "Commercio"	pag. 504
2.8.2.1. L'applicabilità del d.lgs. n. 114 del 1998 alle sole Regioni che non abbiano legiferato in materia	pag. 504
2.8.2.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali	pag. 504
2.8.3. "Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali"	pag. 504
2.8.3.1. Le disposizioni regionali sui termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali	pag. 504
2.8.4. "Trasporto pubblico locale"	pag. 504
2.8.4.1. I limiti alla potestà regionale derivanti dall'esercizio di competenze esclusive statali	pag. 504
2.8.4.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente, limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determina criteri e modalità di erogazione del fondo istituito a sostegno del settore	pag. 504
2.8.5. "Turismo"	pag. 504
2.8.5.1. La legittimità di interventi statali di disciplina dell'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative.....	pag. 504
2.8.5.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale	pag. 505

2.8.5.3. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo)	pag. 505
3. <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 505
3.1. Il dovere di leale collaborazione tra Stato e Regioni quale principio immanente delle forme di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza (l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti).....	pag. 505
3.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale	pag. 505
3.2.1. <i>Il favor per la società civile e le partecipazioni societarie pubbliche di minoranza</i>	pag. 505
3.3. L'(illegittima) autorizzazione all'Assessorato regionale all'agricoltura ad avviare progetti innovativi sulla cannabis terapeutica (norme della Regione Siciliana).....	pag. 506
4. <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 506
4.1. La leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze unitarie e autonomistiche	pag. 506
4.2. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione.....	pag. 506
4.2.1. <i>Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella disciplina di finanziamenti statali, con vincolo di destinazione, incidenti su materie concorrenti o residuali (le due ipotesi dell'intreccio di competenze e dell'attrazione in sussidiarietà)</i>	pag. 506
4.2.2. <i>La non invocabilità del principio in caso di esercizio di competenze statali esclusive</i>	pag. 506
4.2.3. <i>La leale collaborazione tra Stato e Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei livelli essenziali di assistenza</i>	pag. 507
4.2.4. <i>La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo</i>	pag. 507
4.2.5. <i>Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, in sede di giudizio di parifica, pur a seguito dell'adozione della legge siciliana di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti)</i>	pag. 507
4.2.6. <i>Il testo unico campano sul commercio</i>	pag. 507
4.3. L'attrazione in sussidiarietà	pag. 507
4.3.1. <i>Le condizioni di operatività della deroga al normale riparto di competenze legislative</i>	pag. 507
4.4. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali	pag. 508
4.4.1. <i>L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)</i>	pag. 508
4.4.2. <i>Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 508
4.4.3. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente per l'adozione del provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio riguardante i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche</i>	pag. 508

4.4.4. La ripartizione, con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, del contributo speciale di 3 milioni di euro per il 2021 in favore dei collegi universitari di merito accreditati.....	pag. 509
4.4.5. L'attuazione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle norme relative al contributo riconosciuto alle farmacie operanti nei piccoli centri urbani per promuovere l'utilizzo della telemedicina	pag. 509
4.4.6. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento), dell'intesa in sede di Conferenza permanente per l'adozione del decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente il potenziamento, attraverso un'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro, dei test diagnostici di Next-Generation Sequencing in ambito oncologico	pag. 509
4.4.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute relativo al fondo destinato al rimborso delle spese sostenute dagli ospedali, pubblici e privati convenzionati, per l'acquisto di test genomici per il carcinoma mammario precoce.....	pag. 510
4.4.8. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute relativo all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziare per la ricerca sui cadaveri.....	pag. 510
4.4.9. Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni).....	pag. 511
4.4.10. La definizione, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, dei criteri di riparto delle risorse assegnate per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione"	pag. 511
4.4.11. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l'attività sportiva di base	pag. 512
4.4.12. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale.....	pag. 512
4.4.13. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali	pag. 513
4.4.14. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo).....	pag. 513
4.4.15. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente, limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determina criteri e modalità di erogazione del fondo istituito a sostegno del settore.....	pag. 513
4.4.16. La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio).....	pag. 514

4.4.17. L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)	pag. 514
4.4.18. La possibilità di realizzare in zona agricola nuovi fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (norme della Regione Puglia)	pag. 514
4.4.19. La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia).....	pag. 514
4.4.20. La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (norme della Regione Sardegna).....	pag. 514
4.4.21. La (illegittima) previsione dell'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)	pag. 515
5. Gli enti locali.....	pag. 515
5.1. Gli organi.....	pag. 515
5.1.1. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana).....	pag. 515
5.2. La finanza	pag. 515
5.2.1. La sostenibilità finanziaria di un impegno di spesa pluridecennale	pag. 515
5.2.2. Gli strumenti di contrasto delle situazioni patologiche della finanza locale	pag. 515
5.2.3. La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto.....	pag. 515
6. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome	pag. 516
6.1. La normativa di attuazione statutaria	pag. 516
6.1.1. Il ruolo interpretativo e integrativo delle espressioni statutarie e la prevalenza sugli atti legislativi ordinari.....	pag. 516
6.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001	pag. 516
6.2.1. L'obiettivo di evitare un divario tra Regioni ordinarie e autonomie speciali	pag. 516
6.2.2. La necessità di una valutazione comparativa del complessivo regime statutario e costituzionale di una data materia	pag. 517
6.3. Le clausole di salvaguardia	pag. 517
6.3.1. La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali.....	pag. 517
6.3.2. La necessità di una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni statali	pag. 517
6.4. La Regione Friuli-Venezia Giulia	pag. 518
6.4.1. La competenza concorrente in materia di energia attribuita in forza della clausola di maggior favore (il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato).....	pag. 518
6.4.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.....	pag. 518
6.4.2.1. L'estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033.....	pag. 518
6.4.2.2. La determinazione dei canoni.....	pag. 518
6.4.2.3. La definizione agevolata dei procedimenti, amministrativi e giudiziari, pendenti	pag. 519
6.4.2.4. La limitazione ai soli "diportisti" dell'aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei "marina resort"	pag. 519

6.4.3. La (illegittima) deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC.....	pag. 520
6.4.4. La (illegittima) disciplina dei canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo statale (importo annuo minimo, esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, modalità di quantificazione relative ai "bilancioni").....	pag. 520
6.4.5. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti	pag. 520
6.4.6. La (illegittima) possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale	pag. 521
6.5. La Regione Sardegna.....	pag. 521
6.5.1. La potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica.....	pag. 521
6.5.1.1. I limiti statuari	pag. 521
6.5.1.2. L'ammissibilità di interventi nell'ambito della tutela paesaggistica (la redazione e l'approvazione dei piani paesistici nel rispetto dell'obbligo di pianificazione congiunta).....	pag. 522
6.5.1.3. L'esorbitanza di ogni deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico	pag. 522
6.5.1.4. Il trasferimento delle funzioni amministrative (la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici).....	pag. 522
6.5.2. Il complesso e incompiuto percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale	pag. 522
6.5.3. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio	pag. 523
6.5.3.1. La (illegittima) previsione della facoltà di completare edifici nelle zone agricole, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, anche qualora il titolo abilitativo sia decaduto e non sia più rinnovabile	pag. 523
6.5.3.2. La (illegittima) computabilità dei volumi condonati ai fini del godimento delle premialità volumetriche	pag. 523
6.5.3.3. La (illegittima) ulteriore proroga di alcuni termini della legislazione regionale attuativa del Piano casa e la (illegittima) normativa transitoria in tema di titoli abilitativi	pag. 523
6.5.3.4. La (illegittima) disciplina delle tolleranze edilizie.....	pag. 524
6.5.3.5. La (illegittima) previsione del conseguimento del permesso di costruire o dell'autorizzazione all'accertamento di conformità qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda	pag. 524
6.5.3.6. La (illegittima) prevalenza delle norme regionali sulle prescrizioni del piano paesaggistico	pag. 524
6.5.3.7. La (illegittima) previsione della costruzione delle scuderie della Sartiglia di Oristano nelle aree agricole, in deroga anche alla pianificazione paesaggistica	pag. 524
6.5.3.8. La previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie nelle zone urbanistiche omogenee A	pag. 525
6.5.3.9. La (illegittima) previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella fascia costiera, con specifico riguardo alle zone urbanistiche B, C, E, F e G	pag. 525
6.5.3.10. L'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica per la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche	pag. 525
6.5.3.11. L'assimilazione delle coperture per piscine alle opere di edilizia libera.....	pag. 525
6.5.3.12. L'(illegittima) estensione degli interventi di aumento volumetrico agli immobili di particolare pregio nei centri di prima e antica formazione.....	pag. 526
6.5.3.13. L'illegittimo trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico	pag. 526

6.5.3.14. La sostituzione della determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale in tema di interventi di demolizione e ricostruzione.....	pag. 526
6.5.3.15. L'(illegittima) estensione del termine di applicazione della disciplina straordinaria sugli interventi di demolizione e ricostruzione	pag. 527
6.5.3.16. L'(illegittimo) esonero degli interventi di demolizione nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato	pag. 527
6.5.3.17. L'esclusione dell'applicabilità senza limiti ai beni culturali della disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione	pag. 527
6.5.3.18. L'(illegittima) inclusione dei centri di antica e prima formazione, delle zone agricole e delle zone di salvaguardia ambientale nell'ambito applicativo dei programmi integrati per il riordino urbano.....	pag. 527
6.5.3.19. L'(illegittimo) ampliamento degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale.....	pag. 528
6.5.3.20. La (illegittima) previsione della realizzabilità di aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan e di campeggi anche nella fascia costiera	pag. 528
6.5.3.21. L'illegittimo depotenziamento del limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F.....	pag. 528
6.5.3.22. La (illegittima) localizzazione di nuovi insediamenti turistici in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.....	pag. 528
6.5.3.23. La (illegittima) previsione dell'adozione e approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale.....	pag. 529
6.5.3.24. La salvaguardia dei territori rurali.....	pag. 529
6.5.3.25. La previsione di incrementi volumetrici coerenti con le prescrizioni del piano paesaggistico regionale	pag. 529
6.5.3.26. Gli interventi per il recupero e il riuso di sottotetti esistenti	pag. 530
6.5.3.27. Gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.....	pag. 530
6.5.3.28. Gli interventi per il riuso di spazi di grande altezza	pag. 530
6.5.3.29. L'ampliamento della possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento	pag. 530
6.5.3.30. Gli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.....	pag. 531
6.5.3.31. Il ripristino per le zone umide della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia.....	pag. 531
6.5.4. <i>La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal Governo (accoglimento del ricorso regionale per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali Soprintendenze).....</i>	pag. 531
6.5.5. <i>La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale ...</i>	pag. 532
6.5.6. <i>Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria</i>	pag. 533
6.5.7. <i>La (illegittima) previsione di peculiari requisiti di accesso alla dirigenza in favore del personale transitato nella qualifica apicale mediante progressione verticale</i>	pag. 533
6.6. La Regione Siciliana	pag. 533
6.6.1. <i>Il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nell'art. 14 dello statuto</i>	pag. 533
6.6.2. <i>La competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (il limite delle leggi costituzionali dello Stato)</i>	pag. 533

6.6.3. <i>La potestà statutaria in materia di sanità pubblica (di ampiezza coincidente con la competenza concorrente delle Regioni ordinarie in tema di tutela della salute).....</i>	pag. 534
6.6.4. <i>L' (illegittimo) inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi.....</i>	pag. 534
6.6.5. <i>La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi.....</i>	pag. 534
6.6.6. <i>La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione.....</i>	pag. 534
6.6.6.1. <i>L'inerenza alla competenza esclusiva regionale relativa al regime degli enti locali, anziché a quella statale in materia di ordinamento civile.....</i>	pag. 534
6.6.6.2. <i>Il collegamento con la peculiare posizione del sindaco nell'ordinamento siciliano.....</i>	pag. 534
6.6.6.3. <i>La (illegittima) previsione del rinnovo dell'incarico oltre il mandato del sindaco che l'ha conferito.....</i>	pag. 535
6.6.6.4. <i>La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico a supporto degli uffici amministrativi.....</i>	pag. 535
6.6.6.5. <i>La determinazione della durata e del compenso all'atto del conferimento.....</i>	pag. 536
6.6.6.6. <i>La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea, motivata dal peculiare carattere fiduciario del personale di diretta collaborazione.....</i>	pag. 536
6.6.6.7. <i>Il rispetto della disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza.....</i>	pag. 536
6.6.7. <i>L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto.....</i>	pag. 536
6.6.8. <i>La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021 ..</i>	pag. 537
6.6.9. <i>L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali.....</i>	pag. 537
6.6.10. <i>La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all'interno di boschi e fasce forestali e dell'obbligo di arretramento minimo dal relativo confine.....</i>	pag. 538
6.6.11. <i>L'attribuzione al NORAS del Corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura delle funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive.....</i>	pag. 539
6.6.12. <i>Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, in sede di giudizio di parifica, pur a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti).....</i>	pag. 539
6.6.13. <i>La (illegittima) sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa.....</i>	pag. 539
6.7. <i>La Regione Trentino-Alto Adige.....</i>	pag. 540
6.7.1. <i>Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali.....</i>	pag. 540
6.7.1.1. <i>La competenza del legislatore regionale ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni.....</i>	pag. 540
6.7.1.2. <i>La riduzione del 20% dell'assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà.....</i>	pag. 540
6.7.1.3. <i>L'inconferenza di parametri attinenti alle assemblee parlamentari.....</i>	pag. 541
6.8. <i>La Regione Valle d'Aosta.....</i>	pag. 541

6.8.1. <i>La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie e la conseguente operatività della clausola di maggior favore</i>	pag. 541
6.8.2. <i>La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore)</i>	pag. 541
6.8.3. <i>La riconducibilità delle disposizioni sul conferimento degli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria regionale alla materia della tutela della salute, anziché alle attribuzioni statutarie</i>	pag. 541
6.8.4. <i>L'istituzione e la gestione del Casinò di Saint Vincent (la competenza statutaria in materia di turismo)</i>	pag. 541
6.8.5. <i>Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19</i>	pag. 542
6.8.6. <i>La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici di taluni interventi edilizi (aperture su pareti esterne e posizionamento di strutture non facilmente rimovibili in aree vincolate), in tempo di pandemia da COVID-19</i>	pag. 542
6.8.7. <i>La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive</i>	pag. 542
6.8.8. <i>La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso regionale per conflitto intersoggettivo e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della Corte dei conti)</i>	pag. 542
6.8.9. <i>L'autorizzazione all'assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per il Presidente e i membri del consiglio d'amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo al 2020 – Auspicio rivolto al Ministro dell'economia e delle finanze</i>	pag. 543
6.8.10. <i>Norme relative agli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria regionale</i>	pag. 544
6.8.10.1. <i>La possibilità di attingere, ai fini della nomina del direttore generale, per più di una volta dalla rosa di candidati precedentemente definita (in ipotesi diverse dalla scadenza fisiologica dell'incarico)</i>	pag. 544
6.8.10.2. <i>La (illegittima) previsione del commissariamento dell'azienda anche alla scadenza naturale dell'incarico di direttore generale</i>	pag. 544
6.8.10.3. <i>L'(illegittima) inclusione nella composizione della commissione per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione</i>	pag. 544
6.8.10.4. <i>La collocazione temporale del requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario nei sette anni precedenti alla selezione</i>	pag. 545
6.8.10.5. <i>La (illegittima) previsione di requisiti ulteriori, di competenza o di carriera, per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario, rimessi alla determinazione della Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico</i>	pag. 545
6.8.11. <i>La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco</i>	pag. 546
6.9. <i>Le Province di Trento e Bolzano</i>	pag. 547
6.9.1. <i>L'attribuzione alle Province autonome della competenza concorrente in materia di tutela della salute (comprensiva della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria), in virtù della clausola di maggior favore</i>	pag. 547
6.9.2. <i>Le norme statali di riforma economico-sociale sulle procedure di aggiudicazione, sulla conclusione e sull'esecuzione dei contratti pubblici quali parametri interposti che riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa provinciale</i>	pag. 547

6.9.3. <i>L'inidoneità del contesto di emergenza pandemica ad ampliare le competenze provinciali e a giustificare deroghe alle norme fondamentali di riforma economico-sociale (in materia di contratti pubblici)</i>	pag. 548
6.9.4. <i>La competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche</i>	pag. 548
6.9.5. <i>La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 549
6.9.6. <i>Norme della Provincia di Trento in materia di contratti pubblici</i>	pag. 549
6.9.6.1. <i>La (illegittima) previsione dell'affidamento di appalti sopra-soglia di lavori, servizi e forniture mediante procedura negoziata in costanza di pandemia da COVID-19</i>	pag. 549
6.9.6.2. <i>La (illegittima) previsione della valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare</i>	pag. 550
6.9.6.3. <i>La (illegittima) previsione della valutazione della componente del prezzo con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi</i>	pag. 550
6.9.6.4. <i>La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere motivatamente a criteri valutativi discrezionali, solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto</i>	pag. 551
6.9.6.5. <i>La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	pag. 551
6.9.6.6. <i>La (illegittima) previsione dell'affidamento di lavori sotto-soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia</i>	pag. 552
6.9.6.7. <i>La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto-soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare</i>	pag. 552
6.9.6.8. <i>L'(illegittima) attribuzione alla partecipazione alle procedure di gara del valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e la (illegittima) posticipazione della relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto</i>	pag. 552
6.9.6.9. <i>L'affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia: la (illegittima) previsione di specifiche percentuali quali riferimento, seppur derogabile, per la valutazione di congruità del ribasso offerto e la (illegittima) preferenza accordata al criterio del prezzo più basso</i>	pag. 553
6.9.7. <i>Norme della Provincia di Bolzano in materia di contratti pubblici</i>	pag. 553
6.9.7.1. <i>La (illegittima) previsione di criteri di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale</i>	pag. 553
6.9.7.2. <i>La (illegittima) previsione della facoltà di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti</i>	pag. 554
6.9.7.3. <i>La (illegittima) previsione, per gli appalti sotto-soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, dell'invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti</i>	pag. 554
6.9.7.4. <i>La (illegittima) sospensione dell'obbligo, per tutte le procedure di gara, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione</i>	pag. 554
6.9.7.5. <i>La (illegittima) previsione della stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia</i>	pag. 554
6.9.7.6. <i>La (illegittima) previsione dell'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture</i>	pag. 555
6.9.7.7. <i>La (illegittima) previsione dell'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei</i>	

lavori, e del pagamento in acconto, a beneficio delle imprese fornitrici, dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate	pag. 555
6.9.7.8. La (illegittima) facoltà della stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%	pag. 556
6.9.7.9. La (illegittima) prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie	pag. 556
6.9.7.10. La (illegittima) qualificazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali come norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e la (illegittima) regolazione del relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022)	pag. 556
6.9.8. <i>L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 556
6.9.9. <i>Norme della Provincia di Trento in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche</i>	pag. 557
6.9.9.1. La previsione nel bando dell'obbligo del concessionario di dotarsi, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali.....	pag. 557
6.9.9.2. La (illegittima) previsione di passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico.....	pag. 557
6.9.10. <i>La procedura di affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa (norme della Provincia di Bolzano)</i>	pag. 558
6.9.10.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina a regime	pag. 558
6.9.10.2. La (illegittima) disciplina transitoria (la composizione della commissione di selezione).....	pag. 559
6.9.11. <i>La spettanza allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, del potere di disporre la limitazione definitiva dei trattamenti di dati connessi all'impiego della certificazione verde COVID-19 a livello provinciale e di diffidare la Provincia dall'adozione o attuazione di iniziative non conformi alla legislazione statale (rigetto del ricorso per conflitto intersoggettivo della Provincia di Bolzano)</i>	pag. 559
7. <i>L'autonomia finanziaria</i>	pag. 560
7.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali	pag. 560
7.1.1. <i>Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse nel modello costituzionale</i> ..	pag. 560
7.1.2. <i>Il divieto per lo Stato di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali o concorrenti, salve le ipotesi di interventi perequativi e dell'attrazione in sussidiarietà</i>	pag. 560
7.1.3. <i>La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale</i> ...	pag. 560
7.1.3.1. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali	pag. 560
7.1.3.2. La riserva al legislatore statale della scelta del più adeguato schema procedimentale	pag. 561
7.1.3.3. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione quale strumento di attuazione del disegno costituzionale	pag. 561
7.1.3.4. La definizione, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, dei criteri di riparto delle risorse assegnate per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione"	pag. 561
7.2. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie</i>	pag. 561
7.2.1. <i>Le entrate</i>	pag. 561
7.2.1.1. <i>L'ecotassa</i>	pag. 561
<i>i) La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)</i>	pag. 561

7.3. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome	pag. 561
7.3.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali</i>	pag. 561
7.3.1.1. La definizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica: il metodo pattizio e la non diretta applicabilità delle disposizioni espressive di principi fondamentali di coordinamento finanziario	pag. 561
7.3.2. <i>Le entrate</i>	pag. 562
7.3.2.1. L'ecotassa.....	pag. 562
i) <i>La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)</i>	pag. 562
7.3.2.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.....	pag. 562

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. <i>Il concorso del sindacato accentratore di costituzionalità e del meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo nella costruzione di tutele sempre più integrate, nel segno del primato del diritto dell'Unione, dell'uguaglianza tra Stati membri e della leale cooperazione</i>	pag. 563
2. <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	pag. 563
2.1. La vicendevole integrazione dei principi costituzionali e delle garanzie sovranazionali.....	pag. 563
2.2. L'apporto del diritto europeo alla costante evoluzione dei precetti costituzionali e la tutela sistemica affidata alla Corte, in sinergia con la Carta e in una prospettiva di massima espansione delle garanzie.....	pag. 563
2.3. La connessione inscindibile e il rapporto di mutua implicazione e feconda integrazione tra principi costituzionali e sovranazionali sulla tutela della maternità e dell'infanzia e sul divieto di discriminazioni.....	pag. 563
2.4. Il potere della Corte di pronunciarsi su questioni inerenti a diritti fondamentali presidiati dalla Costituzione e dalla Carta, ferma la possibilità del giudice comune di attivare il rinvio pregiudiziale e, se del caso, di non applicare la disposizione interna incompatibile con il diritto sovranazionale	pag. 564
2.5. L'ammissibilità di questioni concernenti diritti fondamentali simultaneamente tutelati da parametri interni e sovranazionali	pag. 564
2.6. L'irrelevanza dell'eventuale effetto diretto delle previsioni della Carta ai fini dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità (il concorso del giudice comune e della Corte nell'attuazione del diritto europeo e l'arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali: la disapplicazione e la dichiarazione di illegittimità costituzionale).....	pag. 564
2.7. 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 dei parametri interni (l'onere motivazionale del rimettente)	pag. 565
3. <i>Il valore dichiarativo delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia, cui è riservato in via esclusiva (con correlativa preclusione per gli Stati</i>	

<i>membri) l'eccezionale potere di modulare e limitare, contestualmente e non a posteriori, l'efficacia retroattiva delle proprie interpretazioni.....</i>	pag. 565
<i>4. Il valore di ius superveniens dei principi enunciati dalla Corte di giustizia con riguardo alle norme censurate (il divieto, per i residenti in Italia da oltre 60 giorni, di circolare con veicolo immatricolato all'estero).....</i>	pag. 566
<i>5. L'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno e il divieto per il giudice nazionale di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce interpretative della Corte di giustizia</i>	pag. 567
<i>6. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.....</i>	pag. 567
6.1. La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto sovranazionale e il carattere vincolante delle sue pronunce	pag. 567
6.2. Lo spirito di leale collaborazione nell'attivazione del rinvio pregiudiziale e la presunzione di rilevanza delle questioni rimesse da un giudice costituzionale (il valore dell'effettività della tutela giurisdizionale e l'efficacia <i>erga omnes</i> delle pronunce di accoglimento)	pag. 567
6.3. La preordinazione dell'istituto alla soluzione di incertezze interpretative e al rafforzamento del primato del diritto sovranazionale: il potere-dovere del giudice comune di disapplicare il diritto interno incompatibile con norme europee dotate di effetto diretto	pag. 568
<i>7. I rimedi in caso di inadempimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale: la responsabilità civile dello Stato, l'interpretazione conforme, la non applicazione, l'incidente di legittimità costituzionale</i>	pag. 568
<i>8. La garanzia di un'esistenza dignitosa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti</i>	pag. 569
<i>9. La retroattività della lex mitior.....</i>	pag. 569
9.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale	pag. 569
9.2. La riconducibilità alle tradizioni costituzionali comuni e l'appartenenza ai principi generali del diritto sovranazionale	pag. 569
<i>10. L'efficacia diretta del diritto al ne bis in idem</i>	pag. 569
<i>11. Gli obblighi sovranazionali di criminalizzazione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina</i>	pag. 569
<i>12. Le fonti internazionali sulle speciali tutele dei minori coinvolti in procedimenti penali (la valenza interpretativa dei principi costituzionali)</i>	pag. 569
<i>13. Il divieto di discriminazione fondato sull'età in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (i requisiti di età per l'accesso ai ruoli dei corpi di polizia).....</i>	pag. 569
<i>14. Il fondamento costituzionale e sovranazionale della libertà di impresa</i>	pag. 570
<i>15. Le restrizioni alle libertà di stabilimento e di concorrenza imposte da esigenze di tutela della salute.....</i>	pag. 570
<i>16. L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea del requisito, previsto ai fini dell'assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede</i>	

<i>di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)</i>	pag. 570
<i>17. Il principio comunitario “chi inquina paga” e la necessità di riferire il carico dell’ecotassa al soggetto realmente inquinante</i>	pag. 571
<i>18. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea</i>	pag. 571
18.1. L’(illegittima) esclusione, nella normativa vigente <i>ratione temporis</i> , dalla concessione degli assegni di natalità e maternità dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)	pag. 571
18.2. La (illegittima) soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi (norme della Regione Lombardia di mera abrogazione); conseguente reviviscenza della previgente disciplina	pag. 572
18.3. L’illegittimo divieto, sanzionato in via amministrativa, di utilizzare biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica nell’ambito di spazi pubblici regionali (norme della Regione Siciliana)	pag. 573
18.4. La (illegittima) previsione di una certificazione obbligatoria di analisi agrarie e multiresiduali per ogni singolo prodotto agricolo di importazione da Paesi extraeuropei (norme della Regione Siciliana).....	pag. 573
18.5. La (illegittima) limitazione ai soli costi <i>recurring</i> (soggetti a maturazione nel tempo) dell’ambito oggettivo del diritto alla riduzione del costo totale del credito spettante al consumatore che rimborsi anticipatamente il finanziamento (l’incompatibilità con la sentenza Lexitor del rinvio legislativo, operato con riguardo ai contratti conclusi prima del 25 luglio 2021, alle norme secondarie adottate dalla Banca d’Italia nel 2011)	pag. 573
<i>19. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell’Unione europea</i>	pag. 575
19.1. L’immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell’individuazione delle aree non idonee all’installazione di impianti geotermici (esclusi quelli “pilota”), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana).....	pag. 575
19.2. L’onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti	pag. 575
19.3. La previsione nel bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica dell’obbligo del concessionario di dotarsi, entro 180 giorni dall’aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali (norme della Provincia di Trento)	pag. 576
19.4. L’attribuzione al NORAS del Corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell’agricoltura delle funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive.....	pag. 576
19.5. L’inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore	pag. 577

19.6. L'assolutezza del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna e la sua sottrazione al bilanciamento di interessi proprio del piano faunistico (norme statali e della Regione Lombardia)	pag. 578
--	----------

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. <i>La diversa prospettiva della Corte costituzionale e della Corte EDU</i>	pag. 579
2. <i>Il divieto di discriminazione quale completamento di altre clausole convenzionali, invocabile in collegamento con esse</i>	pag. 579
3. <i>I “criteri Engel” impiegati dalla giurisprudenza europea per ritenere l’operatività delle garanzie convenzionali in materia penale</i>	pag. 579
4. <i>La garanzia convenzionale del ne bis in idem</i>	pag. 579
4.1. <i>La qualificazione in termini (oltre che di principio ordinamentale) di diritto fondamentale della persona (la ratio di evitare le sofferenze e i costi di un nuovo processo a un soggetto già giudicato per i medesimi fatti)</i>	pag. 579
4.2. <i>I presupposti di operatività (l’idem factum, la previa decisione e la sopravvenienza di un secondo procedimento)</i>	pag. 580
4.3. <i>La necessaria verifica di una sufficientemente stretta connessione sostanziale e temporale tra i procedimenti e della loro rispondenza ai connotati stigmatizzanti del diritto penale</i>	pag. 580
4.4. <i>La riferibilità anche alle sanzioni formalmente non penali ma aventi natura sostanzialmente punitiva</i>	pag. 581
5. <i>La retroattività della lex mitior</i>	pag. 581
5.1. <i>Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale</i>	pag. 581
6. <i>Le fonti convenzionali e internazionali di tutela del diritto dei detenuti di comunicare liberamente e riservatamente con i difensori</i>	pag. 581
7. <i>Il diritto alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni con il difensore (l’ammissibilità di un bilanciamento con altri interessi protetti e i relativi limiti nella giurisprudenza costituzionale e convenzionale)</i>	pag. 582
8. <i>L’incompatibilità convenzionale dell’originaria disciplina dei controlli sulla corrispondenza dei detenuti e l’evoluzione dell’ordinamento interno</i>	pag. 582
9. <i>Il divieto di ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia</i>	pag. 582
10. <i>La sinergia tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi retroattive (le eccezioni, giustificate da imperative ragioni di interesse generale, al divieto di ingerenza legislativa nell’attività giurisdizionale e l’insufficienza di mere considerazioni finanziarie)</i>	pag. 582
11. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU</i>	pag. 583
11.1. <i>L’illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell’adottante</i>	pag. 583
11.2. <i>L’(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell’ordine da essi concordato, salvo l’accordo per l’attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore</i>	pag. 583

11.3. L'(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell'indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all'estero	pag. 583
11.4. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti contemplati dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l'omologo illecito amministrativo – Auspicio rivolto al legislatore	pag. 583
12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU.....	pag. 584
12.1. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni	pag. 584
12.2. L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti	pag. 584
12.3. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del reddito di cittadinanza.....	pag. 585
12.4. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del reddito di inclusione	pag. 586
12.5. La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)	pag. 586
12.6. Norme della Regione Trentino-Alto Adige in materia di vitalizi dei consiglieri regionali (la riduzione del 20% dell'assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà)	pag. 586
12.7. L'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore.....	pag. 586
12.8. L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria	pag. 586
12.9. L'esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana).....	pag. 587

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Gli obblighi internazionali di criminalizzazione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.....	pag. 588
---	-----------------

2. <i>Le fonti convenzionali e internazionali di tutela del diritto dei detenuti di comunicare liberamente e riservatamente con i difensori</i>	pag. 588
3. <i>Le fonti internazionali sulle speciali tutele dei minori coinvolti in procedimenti penali (la valenza interpretativa dei principi costituzionali)</i>	pag. 588
4. <i>Il principio, di rilevanza anche sovranazionale e internazionale, della massima diffusione delle energie rinnovabili quale strumento di contrasto ai cambiamenti climatici</i>	pag. 588
5. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale</i>	pag. 589
5.1. <i>La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni</i>	pag. 589
5.2. <i>Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 589
5.3. <i>L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici</i>	pag. 589
5.4. <i>L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 589

Introduzione

1. Dati quantitativi (rinvio)

Nel 2022 la Corte costituzionale ha adottato 270 decisioni: 213 sentenze e 57 ordinanze.

Delle 270 decisioni, 160 (132 sentenze e 28 ordinanze) sono state assunte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 84 (68 sentenze e 16 ordinanze) hanno riguardato giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 4 sentenze hanno interessato 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 (11 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e 1 sentenza nella fase di merito). Completano il quadro 8 sentenze in tema di ammissibilità del *referendum* e 2 ordinanze di correzione di errori materiali.

Per una dettagliata analisi dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2022 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Nel 2022 la Corte ha operato nella pienezza della sua composizione, pur registrando alcuni avvicendamenti.

Alla data del 1° gennaio 2022 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.

Il dott. Giancarlo Coraggio è cessato dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 28 gennaio 2022, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stato eletto il 15 dicembre 2021 dal Consiglio di Stato il dott. Filippo Patroni Griffi, che ha giurato il 29 gennaio 2022.

Il 29 gennaio 2022 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale il prof. Giuliano Amato e sono stati nominati Vice Presidenti la prof.ssa Silvana Sciarra, la prof.ssa Daria de Pretis e il prof. Nicolò Zanon.

Il prof. Giuliano Amato è cessato dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 18 settembre 2022, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stato nominato il 15 settembre 2022 dal Presidente della Repubblica il prof. Marco D'Alberti, che ha giurato il 20 settembre 2022.

Il 20 settembre 2022 è stata eletta Presidente della Corte costituzionale la prof.ssa Silvana Sciarra e sono stati confermati nella carica di Vice Presidente la prof.ssa Daria de Pretis e il prof. Nicolò Zanon.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **160** decisioni: **132** sentenze (nn. **1, 2, 7, 8, 10, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 22, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 41, 43, 52, 54, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 79, 81, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 100, 101, 104, 105, 109, 111, 113, 118, 120, 125, 127, 128, 131, 136, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 152, 159, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 186, 188, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 202, 203, 205, 207, 209, 210, 211, 213, 214, 219, 223, 224, 225, 228, 230, 233, 234, 237, 238, 243, 244, 245, 246, 247, 249, 253, 254, 256, 257, 258, 260, 262, 263, 264, 266, 269, 270**) e **28** ordinanze (nn. **14, 29, 42, 53, 76, 82, 94, 97, 102, 103, 107, 116, 122, 129, 132, 137, 138, 156, 170, 172, 194, 204, 206, 215, 220, 226, 227, 231**).

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

Le ordinanze di rimessione delle questioni decise nell'anno sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**68**), seguiti dalla Corte di Cassazione (**24**), dalla Corte dei Conti, sezioni giurisdizionali regionali (**24**), dai Tribunali amministrativi regionali (**19**), dal Consiglio di Stato (**16**), dai Giudici di pace (**15**) e dalle Commissioni tributarie provinciali (**10**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalle Corti di appello (**6**), dai Giudici per le indagini preliminari (**6**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**5**), dal Giudice dell'esecuzione (**5**), dalle Commissioni tributarie regionali (**3**), dai Tribunali di sorveglianza (**3**) dalla Corte costituzionale (**2**), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (**2**) e dal Magistrato di sorveglianza (**2**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (**1**) e sezione regionale di controllo (**1**), la Corte di assise (**1**), il Giudice delegato al fallimento (**1**), il Tribunale per i minorenni (**1**), il Tribunale militare (**1**), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento (**1**), il Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica (**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. **237** ha affermato la legittimazione del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica a sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, in quanto organo di autodichia che svolge in posizione di imparzialità funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie, con applicazione obiettiva della legge.

Secondo il costante e risalente orientamento richiamato dalla sentenza n. **253**, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate, in sede di giudizio di parificazione del bilancio regionale, a promuovere questione di legittimità costituzionale "nei confronti di disposizioni lesive non solo dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una correlazione funzionale fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari". Tale correlazione è stata specificamente individuata dalla suddetta in riferimento alla lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato demandati dal legislatore statale all'autonomia collettiva, "in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione regionale che risulti lesiva della competenza statale in materia comporta quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente".

Per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, il giudice non deve essere privo di poteri decisorii. La sentenza n. **253** ha disatteso la prospettazione della difesa regionale secondo la quale i precedenti giudizi di parificazione non solo conferirebbero certezza ai rendiconti parificati relativi agli specifici esercizi finanziari, ma sottrarrebbero a successivi vagli la previsione di spesa già passibile di valutazione così, adombrando una sorta di acquiescenza mediante il richiamo all'affidamento della Regione. Opinando in tal modo, il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si configurerebbe come una sorta di *unicum* tra i giudizi incidentali, con conseguente forte depotenziamento della funzione attribuita alle sezioni regionali di controllo.

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 “si configura come necessità di applicare la disposizione censurata, senza identificarsi nell'utilità concreta per la parte del giudizio principale” (sentenza n. **30**). Secondo il costante orientamento richiamato dall'ordinanza n. **194**, nel decidere dell'ammissibilità di una questione, 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. Per costante giurisprudenza, “essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è che il rimettente debba effettivamente applicare nel procedimento pendente avanti a sé la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita (...), illustrando le ragioni che determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale” (sentenza n. **253**; similmente la sentenza n. **31**), con “conseguente manifesta inammissibilità di questioni che attengono a norme che non devono essere applicate nel giudizio *a quo*” (sentenza n. **31**). La sentenza n. **88** ha confermato che è “sufficiente, per l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevino gli effetti di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa” (similmente le sentenze nn. **12, 139, 143, 145, 167, 193**). La sentenza n. **13** ha precisato che una “prospettiva di applicazione” della norma censurata “è sufficiente a radicare la rilevanza (...) della questione”. La sentenza n. **167** ha ribadito che la rilevanza “va valutata in ingresso del giudizio incidentale a prescindere dalla maggiore o minore ricaduta che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, in ipotesi anche solo parziale rispetto al *petitum* del giudice rimettente, possa avere nel giudizio principale”, precisando che essa deve essere valutata “alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione”. Come ricordato dalla sentenza n. **19**, “la rilevanza non coincide con l'utilità concreta – per una parte del giudizio *a quo* – della pronuncia di accoglimento, essendo invece sufficiente che essa eserciti un'influenza sul percorso argomentativo del giudice rimettente”, e ciò “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” (così la sentenza n. **183**).

Per la sentenza n. **183**, “l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti”. Nel valutare tale requisito, la Corte “non è chiamata a sindacare la fondatezza delle diverse interpretazioni delle disposizioni censurate che si contendono il campo, ma è tenuta solo a vagliare la plausibilità della premessa ermeneutica da cui muove l'ordinanza di rimessione per avvalorare la pertinenza al caso esaminato del dubbio di legittimità costituzionale” (sentenza n. **27**). Secondo la sentenza n. **75**, “la motivazione sulla rilevanza è oggetto di un controllo meramente esterno” della Corte, che “deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità” (analogamente la sentenza n. **247**). In particolare, “il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni, così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si ricomponde dopo una sentenza di accoglimento” (così anche la sentenza n. **188**). Il sindacato sulla rilevanza “ha carattere esterno, si arresta cioè alla soglia della non implausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione” (sentenza n. **88**; similmente le sentenze nn. **34 e 264**), “in ordine tanto all'applicabilità della norma nel processo principale, quanto alla possibilità, o non, di definire quest'ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione”.

potendo la Corte “interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento” (sentenza n. **192**). La sentenza n. **269** ha precisato che il controllo della Corte sulla rilevanza della questione è “limitato alla non implausibilità delle motivazioni sui 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”.

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 (sentenza n. **31**; ordinanze nn. **102, 107, 138, 194**) e dal contrasto della norma impugnata con fonti europee direttamente efficaci (sentenza n. **67**).

La sentenza n. **31** ha rilevato che le questioni erano all’evidenza prive di qualsivoglia collegamento con la decisione della controversia demandata al giudice *a quo*, il quale, peraltro, neppure aveva argomentato in proposito. La sentenza n. **67** ha ritenuto che le disposizioni censurate si prestavano ad essere disapplicate, in quanto ritenute dalla Corte di giustizia UE (precedentemente adita dagli stessi giudici *a quibus* in sede di rinvio pregiudiziale) incompatibili con direttive dotate di effetto diretto. Per l’ordinanza n. **102**, nel giudizio *a quo* non venivano in rilievo i presupposti per l’applicazione della disposizione censurata. Secondo l’ordinanza n. **138**, le disposizioni censurate non si applicavano alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, come risultava pacificamente dagli elementi fattuali contenuti nell’ordinanza di rimessione. Per l’ordinanza n. **194**, alla luce degli elementi forniti dal rimettente, non solo non era stato in alcun modo dimostrato il rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra giudizio costituzionale e giudizio principale, ma è risultato, al contrario, che la disposizione censurata non era in radice applicabile nel secondo.

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. **2, 12, 27, 30, 64, 75, 120, 136, 139, 152, 171, 182, 183, 186, 192, 193, 230, 238, 243, 247, 253**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **148**), della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **193** e **230**), dell’ininfluenza sul giudizio di costituzionalità di vicende successive all’ordinanza di rimessione (sentenza n. **180**) ovvero dell’impossibilità per il rimettente di disapplicare norme interne asseritamente contrastanti con il diritto europeo (sentenza n. **254**) e di interpretare norme interne in modo conforme alla giurisprudenza europea (sentenza n. **263**).

La sentenza n. **2** ha ritenuto plausibili le premesse interpretative del rimettente, alla luce della giurisprudenza puntualmente ricostruita nell’ordinanza di rimessione. La sentenza n. **12** ha respinto un’eccezione non chiaramente formulata dalla difesa erariale, incentrata sugli effetti svantaggiosi per la parte privata di un’eventuale pronuncia di incostituzionalità e peraltro imperniata su un’errata interpretazione dell’ordinanza di rimessione, non rilevando “alcuna contraddizione tra l’intento della ricorrente e il *petitum* del rimettente”. La sentenza n. **27** ha ritenuto plausibile e del tutto ragionevole il percorso ricostruttivo del perimetro applicativo della disciplina censurata compiuto dal rimettente. La sentenza n. **30** ha osservato che le questioni riguardavano la sussistenza in astratto del potere cautelare del magistrato di sorveglianza, collocandosi quindi in una fase logicamente anteriore a quella dell’esercizio concreto del potere medesimo e degli accertamenti di fatto ad esso funzionali. Per la sentenza n. **64**, pur in assenza di affermazioni espresse sul punto, la rilevanza delle questioni emergeva in modo immediato dalla descrizione della vicenda concreta contenuta nell’ordinanza di rimessione. La sentenza n. **120** ha escluso, in quanto smentita *per tabulas*, l’interpretazione della parte costituita, secondo la quale la disposizione censurata non avrebbe riguardato l’indennizzo per l’espropriazione e quindi non sarebbe stata applicabile nel giudizio *a quo*, concernente la determinazione di tale indennizzo. Per la sentenza n. **136**, l’accoglimento o la reiezione della domanda attorea dipendevano dalla declaratoria d’incostituzionalità, o meno, delle disposizioni impuginate, senza che potessero venire in rilievo le allegazioni delle parti. Per la sentenza n. **139**, la rilevanza di taluni aspetti della disciplina censurata è stata chiaramente sostenuta dal rimettente sulla base della considerazione che la sua illegittimità costituzionale avrebbe influito sulla valutazione della legittimità della procedura concorsuale, oggetto del giudizio principale, ai fini del risarcimento del danno. La sentenza n. **148** ha evidenziato che il rimettente, chiamato a decidere sulla convalida dell’arresto, ha correttamente sospeso la propria decisione sulla richiesta di misura cautelare in attesa della definizione delle questioni, non esaurendo in tal modo la propria *potestas decidendi*, e ha dovuto necessariamente disporre la liberazione dell’arrestato, non a seguito di rigetto della richiesta del pubblico ministero, ma “in conseguenza della propria mancata decisione su tale richiesta sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità

costituzionale, e dalla connessa assenza di un titolo custodiale nei confronti dell'indagato". A ragionare diversamente, "il giudice della convalida si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti delle misure cautelari, con conseguente creazione di una vera e propria 'zona franca' dal giudizio di costituzionalità". D'altro canto, se il giudice avesse disposto la misura cautelare richiesta, avrebbe fatto applicazione della disposizione censurata, esauendo il proprio potere decisionale e privando così di rilevanza la stessa questione. Secondo la sentenza n. **152**, il giudizio sulla legittimità o meno del recesso oggetto del giudizio principale dipendeva da quello sulla legittimità costituzionale della norma posta a suo fondamento. La sentenza n. **171** ha osservato che la soluzione delle questioni risultava determinante per giudicare della legittimità dell'atto di annullamento in autotutela, oggetto principale del ricorso giurisdizionale amministrativo, in quanto il presupposto essenziale dell'esercizio del potere di annullamento era rappresentato dal contrasto del provvedimento annullato con le norme censurate, mentre le valutazioni prognostiche sulle conseguenze dell'eventuale dichiarazione di incostituzionalità sulla diversa domanda di condanna al risarcimento dei danni non erano in grado di inficiare il giudizio sulla rilevanza. Secondo la sentenza n. **192**, il rimettente aveva rilevato l'applicabilità *ratione temporis* della norma censurata nel giudizio principale, argomentando in modo non implausibile che la fondatezza della questione avrebbe determinato l'accoglimento di uno dei motivi di appello. La sentenza n. **193** ha ritenuto sufficiente e plausibile la motivazione sulla rilevanza, essendo ininfluenti le ulteriori considerazioni del rimettente sull'utilità concreta che le parti avrebbero potuto trarre dall'esito del giudizio. La sentenza n. **247** ha disatteso la prospettazione della difesa erariale secondo cui la questione, concernente gli esiti probatori di decreti di perquisizione non convalidati, sarebbe stata irrilevante perché nel caso di specie il decreto era stato convalidato. È stata ritenuta plausibile la motivazione addotta dal rimettente, sulla base della giurisprudenza di legittimità che considera mancante anche la motivazione della convalida solo apparente. Secondo la sentenza n. **253**, l'onere argomentativo circa la necessaria pregiudizialità tra giudizio di parificazione e incidente di costituzionalità era stato assolto, chiarendosi nell'ordinanza che l'esito della parifica era direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata, costituente fonte normativa della spesa in questione. La sentenza n. **254** ha osservato che la direttiva europea invocata dalla difesa regionale non era di immediata applicabilità, ponendo solo una prescrizione di carattere generico. Per la sentenza n. **263**, la disposizione censurata, benché non applicabile *ratione temporis* alla controversia oggetto del giudizio principale, impediva tuttavia l'applicazione al caso di specie della norma previgente, come interpretata dalla Corte di giustizia UE.

Per la sentenza n. **41**, il provvedimento di liberazione dell'arrestato, conseguente all'impossibilità per il giudice di rispettare il termine di convalida a causa del promovimento della questione, non comporta l'esaurimento del procedimento, "permanendo, nonostante la liberazione, l'interesse ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, il cui esito resta subordinato alla definizione" dell'incidente di costituzionalità. La mancata convalida nel termine di legge e la conseguente necessità di disporre la liberazione dell'arrestato non possono essere di ostacolo al promovimento della questione, "finendosi altrimenti per creare una zona franca per le norme che disciplinano l'arresto in flagranza". La sentenza n. **75** ha ritenuto non implausibile la motivazione sulla rilevanza offerta dal giudice *a quo* sulla base di un'ampia argomentazione e in presenza di un orientamento giurisprudenziale che confermava la vigenza della norma censurata. Per la sentenza n. **104**, il rimettente aveva evidenziato che tutte le questioni pregiudiziali sollevate dalle parti erano inammissibili o infondate, sicché la causa doveva essere decisa nel merito in applicazione della disciplina censurata. Ove tale disciplina non fosse stata ritenuta costituzionalmente illegittima, le domande proposte nel giudizio *a quo* avrebbero dovuto essere rigettate, mentre, viceversa, un'ipotetica dichiarazione di incostituzionalità ne avrebbe comportato l'accoglimento. Per la sentenza n. **105**, i rimettenti hanno plausibilmente motivato in ordine alla necessità di fare applicazione delle censurate disposizioni nei giudizi *a quibus*. Per la sentenza n. **211**, i rimettenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla necessità di fare applicazione della censurata disposizione nei giudizi *a quibus*. La sentenza n. **223** ha puntualizzato che il rimettente doveva fare applicazione della disposizione censurata al fine di ritenere sussistente o meno il diritto dell'imputato al patrocinio a spese dello Stato.

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 relazione al momento nel quale la questione è sollevata, i Giudici hanno confermato la (manifesta) inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura, ipotetica o eventuale (sentenze nn. **141** e **269**; ordinanza n. **170**). Per costante giurisprudenza, il requisito della rilevanza "implica necessariamente che la

sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere” (sentenza n. 269). La sentenza n. 266 ha rammentato che “la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice *a quo* deve, per regola generale, essere valutata con riferimento al momento in cui esse sono state sollevate”. In particolare, secondo la sentenza n. 269, il rimettente è chiamato a “valutare, sia pure in via deliberativa e prognostica, allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai requisiti di attualità e rilevanza che sono, del pari, oggetto del controllo in sede di giudizio di legittimità costituzionale, pur destinato a fermarsi alla non implausibilità delle motivazioni addotte”. Poiché “i requisiti dell'attualità e della rilevanza di una questione di legittimità costituzionale devono essere valutati allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, essi non possono ritenersi integrati sulla base di un'eventuale e teorica applicabilità della norma indubbiata”. La sentenza n. 141 ha confermato il costante orientamento per cui la questione incidentale è prematura, se l'applicazione della norma denunciata è solo eventuale e successiva.

Per la sentenza n. 141, le disposizioni impugnate non potevano ancora trovare applicazione nel processo *a quo*, in attesa della definizione rateale del carico tributario controverso. Secondo l'ordinanza n. 170, dal tenore testuale dell'ordinanza risultava che la rilevanza delle questioni era solo ipotetica e virtuale, non solo perché la sussistenza del requisito era stata affermata in via meramente eventuale, ma soprattutto perché la soccombenza della parte ricorrente nel processo principale, presupposto per l'applicazione della norma censurata, era stata prospettata come un'ipotesi alternativa alla vittoria della lite. La sentenza n. 269 ha rilevato che difettavano di attualità e concretezza le questioni concernenti la disciplina da riservare all'unione civile tra persone dello stesso sesso che, cessata o sciolta la stessa per rettifica anagrafica del sesso di uno dei suoi componenti, di comune accordo, intendano conservare attraverso il matrimonio gli stessi diritti e doveri, senza soluzione di continuità. In primo luogo, il giudice *a quo* non aveva svolto alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni necessarie affinché l'attore del giudizio di rettificazione potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere, sollevando le questioni in via del tutto ipotetica ed eventuale, prescindendo dal caso sottoposto al suo esame e senza spiegare le ragioni per le quali riteneva di essere necessariamente tenuto a fare concreta applicazione delle norme censurate. Inoltre, perché le questioni potessero dirsi concrete e attuali, sarebbe stata necessaria la dichiarazione congiunta dei contraenti dell'unione civile di convertire la stessa in matrimonio.

La sentenza n. 266 ha respinto un'eccezione, sollevata dalla difesa erariale in forma peraltro meramente dubitativa, sulla persistente attualità della rilevanza delle questioni, in relazione al lungo lasso di tempo (sette anni) intercorso tra il deposito dell'ordinanza di rimessione e la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. L'eventuale accoglimento delle questioni avrebbe consentito al rimettente di accogliere l'opposizione contro il provvedimento di revoca della patente, cautelatamente sospeso in attesa della decisione dell'incidente di legittimità costituzionale. La Corte ha comunque sottolineato “l'abnorme intervallo temporale intercorso non solo tra la data del deposito dell'ordinanza (...) e la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ma ancor prima tra l'udienza in esito alla quale l'ordinanza è stata pronunciata (...) e la data in cui essa è pervenuta alla cancelleria (...) per essere poi pubblicata, di lì a qualche settimana, nella Gazzetta Ufficiale: un intervallo temporale superiore a dieci anni, in evidente frizione con quanto disposto dall'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), secondo cui il giudice che sospende il processo per sollevare una questione di legittimità costituzionale dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte”.

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. 150 ha puntualizzato che, “in virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e quello principale, non rientra tra i poteri” della Corte “sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti”.

Il difetto di competenza del rimettente, così come quello di giurisdizione, ove esso sia “macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi*” determina l'inammissibilità della questione. Laddove “sussista l'evidenza del vizio, o nel processo *a quo* siano state sollevate specifiche eccezioni a riguardo, è richiesta al rimettente una motivazione esplicita”, rispetto alla quale il giudizio della Corte “si ferma alla valutazione del suo carattere non implausibile, ancorché opinabile (...). Qualora, invece, difetti l'evidenza *ictu oculi* del vizio,

l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa, là dove possa inferirsi che il giudice abbia non implausibilmente ritenuto implicita la sussistenza della sua competenza o giurisdizione". Così la sentenza n. **79**, la quale ha osservato che nel giudizio *a quo* non era stato sollevato alcun rilievo sulla competenza, con la conseguenza che quest'ultima, dovendo oramai reputarsi radicata, non avrebbe dovuto essere rimessa in discussione con il giudizio di legittimità costituzionale. Né nella specie era rilevabile *ictu oculi* un vizio di incompetenza del rimettente tribunale dei minorenni.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **193**, "la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente", mentre la verifica della Corte "è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza della condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove implausibile". La sentenza n. **186** ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui "non è sindacabile, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti". Ai fini del relativo controllo da parte della Corte, "anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza".

La sentenza n. **233**, nel disattendere l'eccezione della difesa regionale, ha confermato la validità dei presupposti processuali del giudizio *a quo*, concernente l'impugnazione della decisione sulla parificazione del rendiconto regionale, ritenuti sussistenti dalla rimettente Corte dei conti in sede giurisdizionale, escludendo che la promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto sia causa di cessazione della materia del contendere e possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione.

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. Dall'art. 21 delle norme integrative, il quale prevede espressamente che la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale, 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 concernenti il rapporto dedotto nel giudizio principale: 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 stesse" (sentenza n. **33**; similmente le sentenze nn. **7**, **22**, **30**).

La sentenza n. **7** ha osservato che "l'integrale espiazione del trattamento sanzionatorio durante la pendenza del giudizio di legittimità costituzionale (...) non incide sulla perdurante rilevanza delle questioni". Per la sentenza n. **22**, non incide sull'ammissibilità di questioni concernenti la disciplina delle REMS la circostanza che l'interessato nel giudizio *a quo* sia stato nel frattempo giudicato con sentenza oramai passata in giudicato, con la quale gli è stata applicata una diversa misura di sicurezza. Secondo la sentenza n. **30**, la decisione del tribunale di sorveglianza di rigetto dell'istanza presentata dal condannato, così come l'esito della sua impugnazione, non incidono sulle questioni sollevate dal magistrato di sorveglianza e cristallizzate al momento della rimessione, concernenti la mancata previsione del potere di disporre in via d'urgenza la detenzione domiciliare speciale nei confronti di un condannato padre di una figlia minore di dieci anni, con pena residua superiore ai quattro anni di reclusione.

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 (...) e richiede una differenza tra i due *petita*, quello del giudizio *a quo* e quello dell'incidente di costituzionalità, tale per cui quest'ultimo costituisce il presupposto logico-giuridico per l'accoglimento della domanda da parte del rimettente" (sentenza n. **169**).

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 (manifesta) inammissibilità. L'ordinanza n. **103** ha precisato che "la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi". Ciò vale "anche nel caso in cui, con il ricorso nel giudizio principale, sia esercitata, in un giudizio civile, un'azione di mero accertamento, sempre che sussista l'interesse ad agire". Tuttavia, "il giudice non è esonerato dall'individuare il *petitum* separato e distinto di

tale azione rispetto all'oggetto della questione di costituzionalità”.

Per l'ordinanza n. **103**, il rimettente non aveva verificato, sotto il profilo della rilevanza, la necessaria incidentalità delle questioni, limitandosi a trascrivere, in termini meramente testuali, l'oggetto della domanda dei ricorrenti, senza precisarne la portata, né puntualizzarne il contenuto.

La sentenza n. **169** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per preteso difetto del carattere incidentale delle questioni, in quanto il rimettente aveva chiarito di essere investito della domanda di corresponsione di un beneficio economico abrogato dalla disposizione censurata, e di poterla accogliere solo ove detta disposizione fosse stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

Per la sentenza n. **113**, anche se le questioni sollevate fissavano ed esaurivano l'oggetto del contendere, il rimettente aveva motivato in ordine alla ritenuta lesività della circolare impugnata, la cui legittimità era condizionata dallo scrutinio delle questioni stesse.

La sentenza n. **198** e l'ordinanza n. **204** hanno disatteso le richieste, formulate dalle parti private, di autorimessione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale. Per la sentenza n. **198**, tra queste ultime e quelle sollevate dal giudice *a quo* non era ravvisabile il “nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica, idoneo a giustificare l'esercizio (...) dell'eccezionale potere di autorimessione (...) dinanzi a sé della questione di legittimità costituzionale di una norma rimasta estranea al fuoco delle censure del rimettente”. L'ordinanza n. **204** ha escluso un collegamento tra la sequenza normativa impugnata e quella per la quale è stata richiesta l'autorimessione, rilevandone, oltre alla mancanza di continuità cronologica, la diversità di *ratio* e di ambito soggettivo di applicazione.

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.

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **264**, “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* dell'atto di promovimento, 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. Tutto ciò vale, peraltro, “alla condizione (...) che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato già integralmente definito (...), con conseguente esaurimento della *potestas iudicandi* del giudice rimettente” (similmente le sentenze nn. **75, 128, 203**). Agli atti che dispongono la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza (sentenze nn. **75, 128, 203**).

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. Pertanto, può essere presa in considerazione “per prima una questione, preliminare o di merito, sulla base del criterio della ragione più liquida, che comporti l'assorbimento di altre questioni” (sentenza n. **31**).

L'ordinanza n. **53** ha ritenuto logicamente preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità rispetto alla richiesta di restituzione degli atti al giudice *a quo* per effetto dello *ius superveniens*.

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **12, 61, 127, 136, 145, 148, 171, 182, 193, 207, 224**; ordinanza n. **220**).

La sentenza n. **63** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale senza fornire alcuna motivazione. La sentenza n. **148** ha rilevato che la difesa erariale ha eccepito con mera formula di rito l'inammissibilità delle questioni, svolgendo unicamente argomenti attinenti al merito. Per le sentenze nn. **162, 228, 244**, le eccezioni di inammissibilità non potevano trovare ingresso nel giudizio, risolvendosi in mere clausole di stile, prive di qualunque argomentazione. La sentenza n. **181** ha ritenuto inammissibili le questioni a prescindere dalla conclusione in tal senso della difesa erariale, non sostenuta da qualsivoglia motivazione e pertanto costituente mera clausola di stile.

I Giudici hanno, innanzitutto, censurato l'incompleta, lacunosa o inadeguata descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenze nn. **28, 33, 225, 249, 256**; ordinanze nn. **29** e **132**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **28, 33, 196, 225, 249**; ordinanza n. **132**). La sentenza n. **256** ha rimarcato che la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio è richiesta non solo ai fini della valutazione della rilevanza, ma anche allo scopo di valutare la non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Per l'ordinanza n. **132**, la ricostruzione operata dal rimettente, omettendo di indicare la violazione contestata, impediva di valutare quale fosse la disposizione da applicare nel giudizio *a quo*. Secondo la sentenza n. **196**, nel formulare un ampio *petitum*, il rimettente non ha offerto sufficienti elementi sulla fattispecie sottoposta al suo esame e ha omesso del tutto di confrontarsi con una parte della disposizione censurata. Per la sentenza n. **249**, la lacunosità nella descrizione della fattispecie concreta non consentiva di effettuare il controllo circa la non implausibilità della motivazione addotta sulla rilevanza.

Pertanto, 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 concreta (sentenze nn. **16, 88, 95, 224, 247, 263**).

La sentenza n. **16** ha evidenziato che dalla pur sintetica narrazione dei fatti contenuta nell'ordinanza di rimessione emergeva "in modo chiaro e univoco che il giudice *a quo*" aveva "desunto la configurabilità dell'aggravante dagli atti di indagine (...) e non già dalla descrizione del fatto recata dal capo d'imputazione". Per la sentenza n. **88**, la fattispecie concreta è stata descritta dal giudice di legittimità in modo sufficiente a suffragare il requisito della rilevanza", atteso che le indagini in fatto erano state svolte dalla Corte di merito, la quale ha accertato la ricorrenza di tutte le condizioni per il riconoscimento della pretesa della ricorrente, ad eccezione del requisito anagrafico previsto dalla norma censurata. La sentenza n. **95** ha ritenuto la descrizione della fattispecie concreta, in termini succinti ma chiari, sufficiente per considerare applicabile la disposizione censurata secondo l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, senza che occorressero ulteriori accertamenti in punto di fatto. Secondo la sentenza n. **224**, il rimettente ha compiutamente descritto la fattispecie concreta. Per la sentenza n. **247**, dall'ordinanza di rimessione emergevano in modo inequivoco il reato contestato agli imputati e la prova cardine a loro carico, che il rimettente assumeva illegittima.

In diverse occasioni è stata riscontrata la carente, lacunosa, difettosa, insufficiente, implausibile, contraddittoria o perplessa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **25, 28, 33, 52, 181, 196, 197, 225, 237**; ordinanze n. **29, 76, 132, 156**). Per costante orientamento della Corte ribadito dalla sentenza n. **25**, "ove l'ordinanza di rimessione risulti carente (...) nella motivazione sulla rilevanza e impedisca di procedere allo scrutinio in ordine alla sussistenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la questione proposta e la definizione del giudizio principale, si deve ritenere inammissibile la questione". La sentenza n. **52** ha ricordato che "la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale" (così anche le sentenze nn. **109** e **237** e l'ordinanza n. **156**). Da questo punto di vista, secondo la sentenza n. **52**, è "sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte". Per costante giurisprudenza ribadita dalle sentenze nn. **192** e **254**, "la motivazione sulla rilevanza (...) è oggetto di un controllo meramente esterno (...) che si arresta sulla soglia della non implausibilità della motivazione stessa, in ordine tanto all'applicabilità della norma nel processo principale, quanto alla possibilità, o non, di definire quest'ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata" potendo, la Corte, "interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento".

La sentenza n. **25** ha evidenziato che il rimettente, a fronte di un articolato quadro normativo e giurisprudenziale, non ha fornito una congrua motivazione sulla rilevanza delle questioni, cercando di ovviare alla pregressa scelta di fatto della parte reclamante di non impugnare la sentenza di cessazione della

materia del contendere emessa nel precedente giudizio. Per la sentenza n. **52**, l'argomentazione del rimettente è risultata così generica ed assertiva da non raggiungere, in relazione alla fattispecie in oggetto, la soglia minimale della non implausibilità delle ragioni addotte. Egli, infatti, "senza specifica e adeguata motivazione (...), da un lato afferma che l'oggetto del proprio giudizio è un tributo e dall'altro al contempo presuppone la propria giurisdizione di giudice ordinario". Tale intima contraddittorietà è rifluita in una non adeguata motivazione sulla rilevanza, dal momento che non sono state indicate in alcun modo le ragioni della ritenuta sussistenza della propria giurisdizione in luogo di quella del giudice tributario. Per l'ordinanza n. **132**, il rimettente, mancando di ricercare e individuare la base legale dell'illecito contestato in una norma successiva a quella censurata, ha omesso di motivare sulla rilevanza delle questioni. Secondo l'ordinanza n. **156**, il rimettente, a fronte dell'assertiva affermazione per cui la rilevanza sarebbe stata "evidente", ha del tutto omesso di vagliare il rapporto tra l'oggetto sociale della ricorrente nel giudizio principale, mai esplicitato, e l'effettiva strumentalità degli immobili rispetto all'attività esercitata. Per la sentenza n. **181**, il rimettente non ha chiarito se la ricorrente rientrava o meno in una delle due categorie indicate dalla norma censurata, attributiva di un determinato aumento del trattamento stipendiale, e non ha verificato la ricorrenza delle condizioni che, per altra via, le avrebbero consentito di conseguirlo. La sentenza n. **197** ha rilevato che era stato omesso, senza addurre una motivazione non implausibile, qualsivoglia accertamento riguardo all'effettiva incapacità delle somme stanziare dalla normativa denunciata; tale apprezzamento assumeva priorità logica rispetto alle questioni proposte. Il difetto argomentativo si è riverberato sulla motivazione in punto di rilevanza, connotandola come implausibile e carente. Per la sentenza n. **225**, l'ordinanza di rimessione non ha illustrato le ragioni che giustificavano l'applicazione delle disposizioni censurate; sotto altro aspetto, non offriva nemmeno una prospettazione adeguata delle conseguenze applicative derivanti da un eventuale accoglimento della questione. Secondo la sentenza n. **237**, il giudice *a quo* si è limitato alla tautologica affermazione per cui l'omessa previsione lamentata nella disposizione impugnata, di natura esclusivamente fiscale, avrebbe assunto rilevanza ai fini dell'esame di un punto controverso e fondamentale del giudizio, concernente la rideterminazione con efficacia retroattiva delle rendite vitalizie dei parlamentari, senza chiarire le ragioni per le quali tale omissione sarebbe stata di ostacolo alla decisione della controversia. L'individuazione di tale settoriale contesto normativo quale *sedes materiae* dell'invocata pronuncia additiva avrebbe invece richiesto un adeguato supporto argomentativo, idoneo ad esplicitare le ragioni della richiesta.

In numerose occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **8, 12, 19, 34, 54, 66, 95, 96, 101, 136, 143, 145, 149, 150, 174, 183, 197, 203, 224, 234, 254, 263**; ordinanza n. **94**).

Per la sentenza n. **12**, pur nella sinteticità delle espressioni utilizzate dal rimettente, gli aspetti segnalati dalla difesa erariale atenevano più all'interpretazione della norma censurata che alla motivazione della rilevanza. La sentenza n. **19** ha ritenuto, "benché stringata, sufficiente e plausibile" la motivazione del rimettente, tenuto conto anche del carattere esterno del controllo operato dalla Corte sul punto. Per la sentenza n. **34**, gli argomenti offerti nell'ordinanza fornivano una motivazione adeguata e plausibile sulla rilevanza della questione. Secondo la sentenza n. **54**, il rimettente "ha offerto una motivazione sufficiente circa la necessità di applicare le disposizioni censurate e ha argomentato che esse precluderebbero l'accoglimento della domanda, in virtù del tenore letterale inequivocabile che le contraddistinguono"; ha inoltre ritenuto sussistenti, con motivazione non implausibile, gli ulteriori presupposti per il conseguimento delle pretese azionate. Secondo la sentenza n. **95**, l'eventuale errore del rimettente circa la natura dolosa o colposa della condotta non inficiava la rilevanza della questione, concernente il minimo edittale di un illecito amministrativo, punito indifferentemente a titolo di dolo o di colpa e per il quale la distinzione tra i diversi titoli di responsabilità rileva soltanto ai fini della commisurazione della sanzione. Peraltro, dal tenore complessivo dell'ordinanza emergeva il convincimento del giudice *a quo* circa la sussistenza del fatto materiale contestato e che l'unica ragione di eventuale accoglimento dell'opposizione consisteva nell'eccessività della sanzione pecuniaria irrogata. Per la sentenza n. **101**, il tenore complessivo dell'ordinanza rendeva esplicito il convincimento del rimettente, secondo il quale la disposizione censurata recava proprio la norma che, ove estesa al tributo regionale in questione attraverso il sollecitato intervento additivo, avrebbe risolto il dubbio di legittimità costituzionale. La sentenza n. **145** ha riconosciuto al rimettente di aver motivato non implausibilmente circa le ragioni per le quali riteneva di dover applicare la norma censurata. La sentenza n. **149** ha ritenuto non necessaria la motivazione circa la sussistenza della responsabilità dell'imputato, in quanto la mera circostanza della pendenza di un secondo procedimento è sufficiente a rendere operante il principio del *ne bis in idem*, che mira a tutelare la persona contro le

sofferenze e i costi di un nuovo procedimento, a prescindere dal suo esito. Per la sentenza n. **150**, la motivazione superava la soglia di non implausibilità, avendo il rimettente ampiamente argomentato in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione e, in particolare, in ordine alla persistenza dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale, nonostante la revoca di uno degli atti gravati. La sentenza n. **203** ha ritenuto non manifestamente implausibile il ragionamento sotteso all'ordinanza di rimessione. Secondo la sentenza n. **224**, il rimettente ha svolto un'argomentazione non implausibile a sostegno della necessità di applicare la disposizione censurata. Per la sentenza n. **234**, il rimettente ha affermato chiaramente la necessità di applicare la norma censurata nel giudizio principale, prefigurandone, a disposizione invariata, l'esito sfavorevole al ricorrente.

All'inammissibilità della questione conducono altresì 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. **19, 28, 34, 36, 52, 72, 75, 89, 113, 118, 128, 131, 136, 182, 196, 233, 249, 253, 263, 266**; ordinanza n. **215**). La sentenza n. **131** ha puntualizzato che è causa di inammissibilità della questione incidentale "la carenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato". Per la sentenza n. **171**, "la sola circostanza che i parametri costituzionali vengano presi in considerazione unitariamente non è ragione d'inammissibilità, quando le censure siano chiare e volte a porre in evidenza il *vulnus* ai diritti e interessi costituzionali protetti dalle disposizioni di cui si lamenta la violazione". La sentenza n. **182** ha richiamato il consolidato orientamento secondo cui "non basta 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".

Per le sentenze nn. **19** e **34**, le questioni risultavano basate su parametri semplicemente menzionati nell'ordinanza, senza alcun argomento o elemento aggiuntivo per illustrarne la violazione. Secondo la sentenza n. **52**, i rimettenti, oltre a non aver ricostruito adeguatamente il quadro della legislazione statale di coordinamento sulla finanza pubblica e l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, non hanno sviluppato nessun argomento a sostegno delle ragioni per le quali sono stati evocati parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale impugnata. La sentenza n. **72** ha ritenuto che il richiamo in via cumulativa di molteplici parametri, a integrazione dell'art. 3 Cost., fosse generico e insufficiente a motivare l'asserito contrasto con ciascuna previsione costituzionale evocata. Per la sentenza n. **75**, sarebbe stata necessaria una motivazione più articolata, a fronte di diversi elementi testuali che conducevano a ritenere non pertinente il parametro interposto invocato. La sentenza n. **89** ha rilevato l'estrema genericità e l'apoditticità di alcune delle questioni proposte, a sostegno delle quali il rimettente non ha fornito alcun argomento. Per la sentenza n. **113**, la motivazione era insufficiente quanto alla violazione del parametro interposto costituito dalla normativa europea, richiamata in termini generici e inadeguati, con una prospettazione che si sovrapponeva, senza specifici riferimenti normativi, a quella sviluppata con riguardo ai parametri interni. Secondo la sentenza n. **118**, una prima censura era eccessivamente concisa e quindi oscura, non essendo sorretta da alcuna argomentazione che consentisse di apprezzarne la pertinenza. Un secondo gruppo di censure era privo di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza, non contenendo alcuna analisi critica dell'ampia giurisprudenza amministrativa sulla complessa e delicata materia. Per un ultimo gruppo di censure si è rilevata la perplessità e la contraddittorietà della motivazione, che si snodava "lungo due percorsi tra loro non conciliabili", mantenendo "irrisolte e compresenti" due ben diverse prospettive argomentative, con conseguenze ben distinte, fra le quali la Corte risultava inammissibilmente chiamata a scegliere. La sentenza n. **128** ha rilevato che, in riferimento a uno dei parametri invocati, la censura risultava carente di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali esso si riteneva violato. Per la sentenza n. **136**, il rimettente non ha indicato in alcun modo quale fosse la competenza statale incisa dalla legge regionale impugnata. Inoltre, le argomentazioni spese a conforto di alcune censure erano insufficienti, mentre in riferimento ad altre il parametro è stato meramente evocato senza motivarne minimamente la violazione. Secondo la sentenza n. **182**, taluni parametri sono stati meramente enunciati senza specificazione delle ragioni della loro ritenuta violazione, mentre per altre censure è stata riscontrata la carenza di argomentazioni a sostegno, in un contesto connotato dall'evocazione di parametri eterogenei, richiamati in una generica deduzione d'insieme e non adeguatamente esaminati. Per l'ordinanza n. **215**, il giudice *a quo* non ha fornito alcuna reale motivazione sulle ragioni per le quali il compenso dei giudici onorari di pace

deve essere considerato di natura retributiva e ha omesso di argomentare le proprie censure alla luce dell'evoluzione della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia UE, con la conseguenza che, per il modo in cui la questione è stata impostata, l'evocazione dell'art. 36 Cost. è risultata non conferente. La sentenza n. **233** ha rilevato l'oscurità e la contraddittorietà di talune questioni, evidenziando che non ne sono stati minimamente chiariti i termini. Secondo la sentenza n. **249**, l'irrisolta individuazione del parametro costituzionale di cui si assumeva la violazione ha reso contraddittoria la motivazione dell'ordinanza in ordine alla non manifesta infondatezza. Per la sentenza n. **253**, il rimettente non ha individuato gli specifici principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero stati concretamente violati dalla disposizione censurata né gli eventuali parametri interposti, limitandosi ad affermare in modo generico e tautologico che la disposizione regionale determinava una spesa che, nel superare i limiti posti dalla legislazione statale, ledeva perciò stesso gli obiettivi di finanza pubblica. La sentenza n. **263** ha rilevato la carenza di un'autonoma e adeguata motivazione, essendosi il rimettente limitato a lamentare una differenza di trattamento, non giustificata dalle fonti europee, senza spiegare le ragioni che renderebbero tale differenza costituzionalmente incompatibile. La sentenza n. **266** ha riscontrato la totale assenza di un adeguato *iter* argomentativo in riferimento a uno dei parametri invocati e, in relazione ad altra censura, ha sottolineato la necessità di un'argomentazione più distesa, tale da renderla maggiormente intellegibile.

Il rilievo di un'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri è stato più volte disatteso dalla Corte (sentenze nn. **34, 64, 109, 136, 139, 149, 171, 178, 182, 193, 210, 246, 253, 258**).

La sentenza n. **109** ha osservato che la tecnica redazionale impiegata, consistente nella riproduzione analitica delle censure formulate dal difensore nel giudizio principale, denotava la consapevole intenzione del giudice *a quo* di mutuarne l'apparato argomentativo, risultando quindi adempiuto l'obbligo di rendere esplicite, facendole proprie, le argomentazioni di parte sulla non manifesta infondatezza. Per la sentenza n. **136**, il riferimento alla retroattività per una normativa destinata a operare solo per il futuro non rendeva incerta e oscillante la motivazione, tra la denuncia della retroattività e quella della modifica *in peius* del regime relativo a un rapporto di durata. Le questioni erano infatti calibrate, come si desumeva agevolmente anche dalla descrizione della fattispecie, sulla modifica peggiorativa del rapporto, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria. Secondo la sentenza n. **139**, è stato dato conto, ancorché in modo sintetico, delle ragioni per cui si assumevano lesi i parametri invocati. Per la sentenza n. **149**, il rimettente si è confrontato *funditus* con tutti i criteri enumerati dalla Corte EDU in relazione al parametro convenzionale invocato. La sentenza n. **178** ha osservato che le norme costituzionali evocate coincidevano con i parametri delle pronunce citate nell'ordinanza e che essa, riproducendone per sintesi il contenuto, dimostrava di aderirvi. Per la sentenza n. **193**, i rimettenti hanno individuato chiaramente il parametro costituzionale e specificato i motivi per cui lo ritenevano violato. Secondo la sentenza n. **210**, l'ordinanza di rimessione era adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto delle disposizioni censurate con i parametri costituzionali evocati. Per la sentenza n. **258**, i contorni della censura erano ben chiari e niente affatto generici.

In altri casi, la non manifesta infondatezza delle questioni è stata adeguatamente (sentenze nn. **104, 136, 173, 211, 238**), ampiamente (sentenza n. **167**), puntualmente e diffusamente (sentenza n. **246**) ovvero sufficientemente (sentenze nn. **136, 175, 223**) argomentata.

L'evocazione di un parametro non conferente ha concorso a determinare la declaratoria di manifesta inammissibilità resa con l'ordinanza n. **215**.

La sentenza n. **225** ha rilevato che significativamente la questione non era accompagnata dall'indicazione dei parametri costituzionali che sarebbero risultati violati, sottolineando che essa non mirava a evidenziare un vizio di legittimità della disciplina, quanto piuttosto a criticare una scelta di opportunità effettuata dal legislatore.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **225**).

La sentenza n. **139**, nel disattendere l'eccezione di una parte privata, ha rilevato che dalla complessiva trama argomentativa dell'ordinanza emergevano chiaramente i motivi a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la genericità (sentenze nn. **19** e **34**) della prospettazione, la formulazione ancipite della questione (sentenza n. **66**), l'oscurità (sentenza n.

20), la contraddittorietà (sentenze nn. 20, 136, 237) e l'apoditticità (sentenza n. 20) della motivazione.

Per le sentenze nn. 19 e 34, il rimettente non ha illustrato il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme censurate rappresentino "attuazione del diritto dell'Unione". Per la sentenza n. 136, "il giudice *a quo*, muovendo da due collidenti interpretazioni della normativa denunciata, secondo un'alternatività irrisolta", ha fornito "una motivazione contraddittoria e ancipite in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni". La sentenza n. 237 ha rilevato la contraddittorietà logico-argomentativa in cui è incorso il rimettente, il quale, dopo aver ritenuto immanenti nel sistema e vincolanti i principi invocati, al punto da utilizzarli quali parametro per l'annullamento di una parte dell'atto impugnato, ne ha rilevato il mancato richiamo in una disposizione legislativa avente ad oggetto non già la disciplina generale dell'istituto sottoposto al suo esame, ma solo la regolazione di un aspetto del tutto particolare.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per la genericità (sentenze nn. 12, 19, 34) o contraddittorietà (sentenza n. 210) della motivazione dell'ordinanza di rimessione.

Le sentenze nn. 19 e 34 hanno ritenuto sufficiente, benché sintetica, la motivazione mediante la citazione di alcune frasi contenute in precedenti sentenze della Corte.

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* (sentenza n. 136).

Eccezioni di inammissibilità per asserito carattere *per relationem* della motivazione dell'atto di promovimento sono state rigettate dalle sentenze nn. 64 e 74.

Per la sentenza n. 64, il giudice *a quo*, pur richiamando altra ordinanza di rimessione, ne ha ripercorso "sinteticamente, ma in termini (...) di sufficiente comprensibilità" le argomentazioni, "mostrando con ciò di dividerle e di farle proprie". Secondo la sentenza n. 74, l'ordinanza esibiva una sia pur succinta motivazione sulle censure, che ha consentito alla Corte di coglierne con chiarezza il senso.

La sentenza n. 178 ha escluso che la motivazione fosse *per relationem*, avendo ottemperato il rimettente all'obbligo di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza.

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, sono state censurate l'erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. 22; ordinanza n. 53) e l'erronea, generica o insufficiente argomentazione in ordine all'individuazione delle disposizioni censurate (sentenze nn. 66 e 225; ordinanza n. 53). La sentenza n. 88 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" (analogamente la sentenza n. 101). La sentenza n. 225 ha ricordato la costante giurisprudenza secondo cui "risultano inammissibili le questioni sollevate avverso interi atti legislativi allorché le leggi impuginate (...) non siano caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (...); in tal caso, infatti, le censure devono ritenersi generiche e tali da non consentire la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità".

La Corte ha disatteso talune eccezioni di inammissibilità per generica, erronea, carente o incompleta individuazione della disposizione censurata (sentenze nn. 28, 88, 101, 113, 139, 143, 149, 270).

La sentenza n. 28 ha rigettato l'eccezione di *aberratio ictus* nella quale sarebbe incorso il rimettente non estendendo le proprie censure alla disposizione che ha modificato la normativa impugnata, osservando che è stata correttamente individuata la disposizione che stabiliva il censurato meccanismo di conversione delle pene detentive in pecuniarie. Per la sentenza n. 88, la disposizione censurata, è stata correttamente individuata alla luce del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale. Per la sentenza n. 101, il giudice *a quo*, intendendo denunciare l'ingiustificata disparità di trattamento derivante dalla mancata inclusione del diritto di rivalsa per ecotassa tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare, ha correttamente censurato la norma attributiva di tale garanzia, auspicandone l'estensione, e non la disciplina che, omettendo di prescriverla nella fattispecie, implicitamente la esclude. Secondo la sentenza n. 113, il rimettente ha correttamente censurato la disposizione di legge regionale e non la circolare che ne costituiva l'attuazione. La sentenza n. 143 ha rilevato che il rimettente aveva esteso le proprie censure all'intero microsistema della trascrizione delle domande giudiziali e che ciò rendeva conto della non estraneità al *thema decidendum*

dell'art. 2653 cod. proc. civ., impugnato in combinato disposto con gli artt. 2652 e 2668. Per la sentenza n. **149**, il rimettente, individuando nell'art. 649 cod. proc. pen. l'oggetto delle censure, si era plausibilmente limitato a invocare un rimedio idoneo a evitare lo svolgimento di un procedimento penale per il medesimo fatto per il quale l'imputato aveva già subito in via definitiva una sanzione amministrativa. Per la sentenza n. **270**, il rimettente ha individuato in maniera pertinente le disposizioni all'origine del *vulnus* denunciato.

Per la sentenza n. **243**, il rimettente ha correttamente impugnato due distinte disposizioni, concernenti due distinti riti alternativi al dibattimento penale, in quanto, attesa l'identità di disciplina in esse contenuta e implicandosi reciprocamente, enunciavano la medesima norma, propriamente oggetto di scrutinio.

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* ancipite (sentenze nn. **66** e **225**), ambiguo (sentenza n. **177**; ordinanza n. **107**), incerto (sentenze nn. **136** e **225**), generico (sentenza n. **177**) o contraddittorio (sentenza n. **225**). In termini generali, la sentenza n. **136** ha 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 emergano con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure".

La sentenza n. **66** ha evidenziato "il carattere ancipite delle questioni, perché i rimettenti non si sono limitati a una presentazione sequenziale della medesima questione, ma hanno chiesto (...) due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta", impedendo così di identificare il verso delle censure. Per l'ordinanza n. **107**, la formulazione in modo oscuro e contraddittorio della questione presentava "ripercussioni in termini di ambiguità del *petitum*". Secondo la sentenza n. **136**, non era possibile desumere in maniera univoca, né dal dispositivo, né dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, se il giudice *a quo* invocasse un'ablazione o un intervento manipolativo-additivo. Per la sentenza n. **177**, il rimettente non ha chiarito gli effetti della sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità sul preesistente stato di filiazione, una volta rimossa la previsione della necessità del previo giudizio demolitivo di *status*. Secondo la sentenza n. **225**, i diversi interventi prospettati con le plurime questioni proposte sono stati indicati senza evidenziare alcun nesso di subordinazione logico-giuridica e secondo un'alternatività irrisolta, che impediva di identificare il verso delle censure. In particolare, né dal dispositivo, né dalla motivazione dell'ordinanza era possibile desumere in maniera univoca se uno dei vari interventi invocati fosse di tipo ablativo o, piuttosto, manipolativo-additivo.

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, specialmente in materie riservate alla discrezionalità legislativa (sentenze nn. **100**, **101**, **143**, **177**, **203**, **214**, **225**, **247**; ordinanza n. **116**), con caratteristiche di eccezionalità (sentenza n. **247**) o implicante valutazioni sistematiche rimesse all'apprezzamento del legislatore (sentenze nn. **1**, **177**, **202**); alla richiesta di interventi di sistema, implicanti scelte di fondo tra opzioni alternative rientranti tutte nella discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **96**, **183**, **214**); alla richiesta di integrale ablazione di un istituto comportante effetti innovativi di sistema, con conseguente produzione, in senso diametralmente opposto a quello auspicato dal rimettente, di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. **22**); all'elevato coefficiente manipolativo del *petitum*, sconfinante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità legislativa, in assenza di soluzioni univoche nell'ordinamento (sentenze nn. **176** e **180**); al cospicuo tasso di manipolatività della pronuncia auspicata, che determinerebbe l'innesto di un istituto inedito nel sistema (sentenza n. **180**); nonché alla richiesta di una pronuncia con effetti *in malam partem* preclusi dalla riserva di legge *ex art. 25*, secondo comma, Cost. (sentenza n. **8**; ordinanza n. **29**).

La sentenza n. **8**, nel ribadire che è preclusa l'adozione di pronunce con effetti *in malam partem* in materia penale, ha dichiarato inammissibili le questioni tese a denunciare vizi sostanziali della norma penale censurata ed ha, invece, esaminato nel merito quella riguardante il procedimento di produzione normativa. La preclusione non viene infatti in considerazione "quando si discuta di vizi formali o di incompetenza, relativi, cioè, al procedimento di formazione dell'atto legislativo e alla legittimazione dell'organo che lo ha adottato", e ciò "vale anche e specificamente per le norme penali introdotte mediante decreto-legge".

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **136**, **169**, **210**, **270**), per la richiesta di interventi manipolativi, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. **28**, **34**, **54**, **171**), implicanti un elevato grado di manipolazione del testo normativo (sentenza n. **12**), il suo stravolgimento con esiti non costituzionalmente obbligati (sentenza n. **19**), l'introduzione di una vera e propria sanzione (sentenza n. **62**) o con effetti *in*

malam partem preclusi dalla riserva di legge *ex art. 25*, secondo comma, Cost. (sentenze nn. **20** e **105**). La sentenza n. **28** ha ricordato la ormai copiosa giurisprudenza che “non ritiene più che l’impossibilità di individuare un’unica soluzione costituzionalmente obbligata al *vulnus* denunciato costituisca un ostacolo insuperabile all’ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale, ben potendo” la Corte “reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento”.

La sentenza n. **12**, ha osservato che “il carattere sostitutivo della pronuncia auspicata (...) non osta di per sé all’ammissibilità della questione”, evidenziando che “il rimettente, nel richiedere una pronuncia sostitutiva”, ha proposto “non una tra le tante possibili pronunce, ma – sulla base delle esposte premesse interpretative – l’unica pronuncia ritenuta possibile”. Secondo la sentenza n. **20**, il divieto di applicazione retroattiva non concerne anche i meri benefici penitenziari, quali i permessi premio, “sicché non sarebbe in principio inibito alla Corte “provvedere nel senso auspicato dal rimettente”. La sentenza n. **28** ha evidenziato che nel *petitum* è stata indicata una soluzione normativa già esistente nel sistema. Per la sentenza n. **54**, il rimettente, “lungi dall’indicare una soluzione eccentrica, fa leva su una disposizione che costituisce il necessario paradigma del sindacato di ragionevolezza delle scelte del legislatore e impone una specifica, trasparente e razionale giustificazione delle eventuali deroghe”. La sentenza n. **105** ha ricordato che il principio generale secondo cui sono inammissibili questioni concernenti disposizioni abrogative di una precedente incriminazione subisce delle eccezioni, tra le quali rientra l’uso scorretto del potere legislativo da parte del Governo che abbia abrogato, anche parzialmente, mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza l’autorizzazione della legge delega. La sentenza n. **136** ha osservato che, sebbene la lettura del dispositivo dell’atto introduttivo potesse indurre a ravvisare una richiesta di intervento di tipo manipolativo, le argomentazioni contenute nel corpo dell’ordinanza evidenziavano con chiarezza come quello auspicato fosse meramente ablativo, in quanto diretto alla radicale caducazione di entrambe le disposizioni censurate. La sentenza n. **169** ha escluso che il *petitum* fosse generico e ambiguo, essendo chiaro sia l’obiettivo del rimettente di ripristinare il beneficio abrogato dalla disposizione censurata, sia il verso delle censure, con cui si denunciava l’irragionevole incidenza dell’effetto retroattivo dell’abrogazione sul legittimo affidamento riposto dai destinatari del beneficio stesso. Per la sentenza n. **270**, il rimettente ha delineato in termini univoci l’intervento correttivo richiesto.

La sentenza n. **7** ha escluso ogni connotazione ancipite del *petitum*, dal momento che l’ordinanza di rimessione, “recando una formale e testuale qualificazione delle due questioni sollevate, rispettivamente, come principale (la prima) e subordinata (la seconda)”, ha mostrato, “con chiara evidenza, il nesso sequenziale che ne caratterizza la prospettazione”.

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. **7**, **13**, **16**, **22**, **30**, **61**, **62**, **75**, **88**, **111**, **148**, **149**, **163**, **182**, **210**, **223**, **228**, **266**; ordinanze n. **206** e **220**). La sentenza n. **148** ha affermato che, l’oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell’ordinanza di rimessione alla luce della sua motivazione. In generale, la sentenza n. **223** ha rammentato che è possibile “individuare l’oggetto della questione da scrutinare, in quanto non coincidente con il portato letterale del *petitum* formulato dal ricorrente”. Per la sentenza n. **228**, “le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell’ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l’impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell’atto emerga l’effettiva volontà del rimettente” (similmente la sentenza n. **88**). La sentenza n. **210** ha ricordato che la “possibilità di limitare l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale a una parte soltanto della o delle disposizioni censurate – quando ciò si arguisce dall’ordinanza di rimessione – trova costante conforto nella giurisprudenza costituzionale”.

Per la sentenza n. **61**, l’evidente *lapsus calami* in cui è incorso il rimettente, che ha desunto la violazione del principio di ragionevolezza dal solo secondo comma, anziché dall’art. 3 Cost. nella sua interezza, “non pregiudica la corretta individuazione della doglianza”. La sentenza n. **62** ha ricostruito le censure in termini più aderenti al dettato normativo. La sentenza n. **75** ha precisato il parametro invocato sulla base di una lettura combinata del dispositivo e della motivazione dell’ordinanza di rimessione. La sentenza n. **88** ha operato una specificazione dell’intervento additivo richiesto, sulla base della lettura coordinata del dispositivo e della motivazione dell’ordinanza di rimessione. Per la sentenza n. **148**, dal tenore complessivo dell’ordinanza si evinceva che il giudice intendeva censurare il combinato disposto di due disposizioni distinte e non soltanto quella menzionata nel dispositivo. La sentenza n. **149** ha rilevato che, per quanto la

questione fosse formulata nel dispositivo dell'ordinanza in modo più ampio, l'intero sviluppo argomentativo della motivazione evidenziava che il rimettente intendeva censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento al doppio regime sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto di autore. La sentenza n. **182** ha circoscritto l'ambito delle questioni a una soltanto delle disposizioni censurate, alla luce delle motivazioni addotte dal rimettente a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza. L'ordinanza n. **206** ha delimitato il *thema decidendum* alla parte delle disposizioni impugnate su cui erano effettivamente incentrate e motivate le censure del rimettente. Per la sentenza n. **210**, dalla motivazione e dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione, si evinceva che le questioni riguardavano le disposizioni censurate limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio. L'ordinanza n. **220** ha traslato le censure sulla disposizione applicabile *ratione temporis*, non rilevando l'imprecisa indicazione di quella impugnata "in ragione della sostanziale identità delle norme e del contesto (...) in cui esse si collocano". Per la sentenza n. **223**, la formulazione testuale del *petitum* era per un verso eccedente, per un altro limitativa, rispetto alla reale portata delle questioni rilevanti nel giudizio *a quo*. La sentenza n. **266** ha circoscritto il giudizio alla disposizione contro cui si appuntavano in maniera esclusiva le censure del rimettente.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate sull'omessa, incompleta, lacunosa o contraddittoria ricostruzione o ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **31, 36, 81, 109, 213, 225, 256, 257**; ordinanze nn. **29 e 42**). Le sentenze nn. **136 e 182** hanno chiarito che "l'incompleta ricostruzione della cornice normativa è fonte di inammissibilità ove comprometta irrimediabilmente le valutazioni del rimettente sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza" (similmente le sentenze nn. **171, 193, 257**).

Per la sentenza n. **31**, "la motivazione dell'ordinanza in ordine alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento è lacunosa e frammentaria, nonché confusa e contraddittoria". Secondo la sentenza n. **81**, la riscontrata lacuna dell'ordinanza di rimessione "si riflette sull'adeguatezza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, con la conseguenza dell'inammissibilità delle questioni, dal momento che i trascurati profili di applicabilità della richiamata disposizione sarebbero anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale". Per la sentenza n. **109**, il rimettente si era limitato ad asserire in modo tautologico di non poter decidere la causa senza la soluzione della questione di legittimità costituzionale, che tuttavia era stata sollevata dalla parte solo in via subordinata. Invece, un'attenta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale avrebbe evidenziato ragioni idonee ad escludere l'operatività della norma censurata. Secondo la sentenza n. **213**, l'"assenza di una congrua e completa ricostruzione del quadro normativo, che non consente di giungere a conclusioni precise sull'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo*" della norma censurata, apoditticamente postulata dal rimettente, ha determinato l'inammissibilità delle questioni. Per la sentenza n. **256**, il quadro normativo era stato tratteggiato in modo parziale e inadeguato rispetto a quanto necessario a sorreggere una censura di lesione del riparto di competenze legislative. Secondo la sentenza n. **257**, l'incompleta ricostruzione della cornice normativa di riferimento ha compromesso irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Spesso sono state respinte eccezioni di inammissibilità per erronea, incompleta o insufficiente ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **54, 91, 93, 136, 141, 171, 182, 193, 214, 223, 253, 263**).

La sentenza n. **54** ha evidenziato che il rimettente ha illustrato in maniera esaustiva il quadro normativo di riferimento, ponderandolo anche alla luce delle implicazioni del diritto dell'Unione europea. Per la sentenza n. **91**, l'atto introduttivo non esibiva, sotto il profilo della ricostruzione normativa e giurisprudenziale, un'incompletezza che inficiasse l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente. Secondo la sentenza n. **93**, l'ordinanza di rimessione ha preso in considerazione la pertinente pronuncia di legittimità, considerandola correttamente "un precedente orientato nel senso della interpretazione letterale". Per la sentenza n. **171**, il rimettente ha esposto in modo ampio, compiuto e chiaro le ragioni che lo hanno indotto a porre in discussione la legittimità costituzionale delle norme censurate, dando diffusamente conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia e delle ragioni per cui le disposizioni censurate non sarebbero in contrasto con il diritto dell'Unione europea. La sentenza n. **193** ha evidenziato che il rimettente ha limitato la propria argomentazione alla norma censurata, la quale, secondo il principio del *tempus regit actum*, è l'unico parametro di legittimità del provvedimento impugnato, escludendo che la norma richiamata dalla parte costituita fosse influente nel giudizio *a quo*, non avendo efficacia retroattiva. Per la sentenza n. **253**, risultava con chiarezza che la disposizione censurata configurava e definiva la disciplina ritenuta all'origine del prospettato *vulnus* costituzionale.

5. La riproposizione delle questioni

Talune pronunce hanno riguardato questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale (sentenze nn. **34, 214, 247**).

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 sentenza n. **247** ha rammentato che il giudice *a quo* è abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio quando la Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, a condizione che sia eliminato il vizio che aveva impedito l'esame di merito. In tal caso, infatti, la riproposizione non collide con l'art. 137, ultimo comma, Cost. secondo cui contro le decisioni della Corte non è ammessa alcuna impugnazione. Invece, nel caso di pronunce di inammissibilità di carattere decisorio (quali quelle concernenti il tipo di intervento manipolativo richiesto), analogamente a quanto avviene a fronte di una dichiarazione di non fondatezza, le questioni "possono essere considerate proponibili solo nella misura in cui si connotino come nuove nelle loro componenti (norma censurata, profili di incostituzionalità dedotti, argomentazioni a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale)".

La sentenza n. **34** ha parzialmente giudicato nel merito, rigettandole, le questioni dichiarate inammissibili con la sentenza n. 146 del 2020. Il giudice *a quo* ha colmato le lacune precedentemente rilevate, ricostruendo in maniera adeguata il quadro normativo di riferimento e offrendo elementi a sostegno delle sue conclusioni circa la necessità di applicare la norma censurata, ancorché nel frattempo non più operante. Per la sentenza n. **214**, il rimettente ha individuato in maniera puntuale la normativa all'origine del *vulnus* denunciato, colmando le lacune segnalate nella sentenza n. 153 del 2018. La sentenza n. **247** ha dichiarato inammissibili, in quanto precluse, talune questioni identiche sotto ogni aspetto a quelle già sollevate dal medesimo giudice negli stessi giudizi e già dichiarate inammissibili (sentenza n. 219 del 2019) e manifestamente inammissibili (sentenza n. 252 del 2020), per ragioni sostanziali concernenti la tipologia di intervento manipolativo richiesto, non consentito alla Corte.

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.

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Nel 2022 **137** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **21** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **36, 52, 113, 120, 144, 165, 188, 192, 213, 253, 254, 256, 264**; ordinanza n. **231**) e speciali (sentenze nn. **61, 75, 136, 182, 193, 233**; ordinanza n. **53**) e **2** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. **139** e **249**).

Lo scrutinio di costituzionalità deve avere per oggetto "esclusivamente leggi e atti aventi forza di legge e non già la normativa di rango non primario" (sentenza n. **31**). Pertanto, eventuali questioni riguardanti atti privi di forza di legge sono votate a una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità (sentenze nn. **31** e **237**; ordinanza n. **132**).

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.

Sono state dichiarate manifestamente inammissibili questioni aventi ad oggetto i seguenti atti non legislativi: la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri (sentenza n. **31**; ordinanza n. **132**) e l'ordinanza del 3 febbraio 2020 n. 630 del Capo dipartimento della Protezione civile (sentenza n. **31**), entrambe adottate in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19; la deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018 (sentenza n. **237**).

La sentenza n. **139**, disattendendo l'eccezione di inammissibilità di una parte privata, ha osservato che le questioni erano state sollevate senza censurare direttamente le disposizioni regolamentari richiamate dalle norme impugnate.

Con riguardo ai regolamenti parlamentari, la sentenza n. **237** ha ricordato che costituiscono espressione

dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere e non sono annoverabili tra le fonti soggette al giudizio della Corte. Ciò vale a maggior ragione per i regolamenti “minori”, che trovano in quelli “maggiori” la propria fonte di legittimazione e il cui relativo giudizio di legittimità spetta agli organi di autodichia.

La questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche la disposizione come interpretata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. **111**).

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 (sentenza n. **209**; ordinanze nn. **102, 116, 129, 172, 204, 206, 226**). Infatti, in tali casi, la disposizione censurata è stata già rimossa dall'ordinamento con efficacia retroattiva (ordinanza n. **206**). 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.

L'ordinanza n. **172** ha evidenziato che la disposizione censurata era stata già stata ricondotta a legittimità costituzionale con la precedente sentenza n. 234 del 2020, a seguito della quale il legislatore ha approntato la necessaria copertura finanziaria. L'ordinanza n. **226** ha rilevato la sopravvenuta carenza di oggetto delle questioni in quanto, successivamente all'instaurazione del giudizio incidentale, la disposizione censurata, già ricondotta a legittimità costituzionale (sentenza n. 28 del 2022), è stata integralmente sostituita dal legislatore.

La sentenza n. **264** ha chiarito che “la rimozione dall'ordinamento d'una disposizione, e del correlato contenuto normativo, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma”. Le sentenze che “dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che *per argumentum* si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugate”. Di conseguenza, “quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse (...), le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità”. È stato ribadito che la Corte “giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni”, e queste ultime sono altresì “il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento” delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità. Ne discende che, se il Collegio non si pronuncia su una data disposizione, “non solo la disposizione, anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione di legittimità costituzionale”.

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento, così come l'adozione di sentenze di illegittimità costituzionale incidenti sulla disciplina colpita dalle censure o sulle argomentazioni del rimettente, 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. **97, 137, 227, 231**). In proposito, l'ordinanza n. **227** ha ricordato che, “quando le modifiche apportate incidono (...) profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure (...) oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente”, la giurisprudenza costituzionale “è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni (...), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative”.

Per l'ordinanza n. **97**, la restituzione degli atti si è resa necessaria per consentire al rimettente di rivalutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione alla luce delle modifiche legislative intervenute, che hanno significativamente modificato il quadro di riferimento. L'ordinanza n. **137** ha disposto la restituzione degli atti a fronte dello *ius superveniens* costituito dall'obbligo di disapplicazione della norma censurata, condizionato dalla Corte di giustizia UE all'accertamento in concreto dei requisiti della fattispecie. L'ordinanza n. **227** ha restituito gli atti al giudice *a quo* dopo aver ripercorso il complesso *iter* di esame delle questioni concernenti la presunzione assoluta di pericolosità del condannato all'ergastolo per reati ostativi non collaborante. L'ordinanza n. 97 del 2021, dopo aver illustrato le ragioni di incostituzionalità della normativa censurata, aveva rinviato la discussione delle questioni all'udienza del 10 maggio 2022, assegnando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. All'esito della predetta

udienza, tenuto conto dell'avanzato stato dei lavori di approvazione di un disegno di legge contenente una complessiva riforma della disciplina scrutinata, l'ordinanza n. 122 del 2022 ha ulteriormente differito la trattazione all'udienza dell'8 novembre 2022. Tuttavia l'iter legislativo non si è concluso a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Il nuovo Governo è intervenuto con il d.l. n. 162 del 2022, "ravvisando i presupposti di straordinaria necessità e urgenza (...) nei moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore (...) nonché nella imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore". Il predetto d.l. ha riprodotto con limitate modifiche il disegno di legge approvato dalla Camera nella precedente legislatura e ha complessivamente innovato la disciplina indubbiata, trasformando la presunzione di pericolosità da assoluta in relativa. Siccome la modifica, pur operata con decreto-legge in attesa di conversione, incideva immediatamente sul nucleo essenziale delle censure, è stato demandato al rimettente il compito di valutarne la portata applicativa nel giudizio *a quo* e di riconsiderare la non manifesta infondatezza delle questioni. L'ordinanza n. 231 ha rilevato che il regime abrogativo e transitorio introdotto dalla disciplina sopravvenuta investiva in modo significativo il quadro normativo in cui si inseriva la disposizione censurata.

In plurime occasioni la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. 10, 27, 54, 91, 96, 127, 128, 139, 165, 167, 180, 182, 193, 253, 264; ordinanze nn. 94 e 206).

La sentenza n. 10 ha precisato che l'entrata in vigore della legge di delega n. 206 del 2021, contenente, fra l'altro, il principio dell'estensione del patrocinio a spese dello Stato alle procedure di mediazione e negoziazione assistita, non esclude l'applicazione delle disposizioni impugnate. Per le sentenze nn. 27 e 128, "la portata dello *ius superveniens* (...) non determina la necessità di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché sia rinnovato l'esame della rilevanza delle questioni (...), la quale persiste in quanto la nuova disposizione non esclude l'applicazione, *medio tempore*, della normativa censurata". La sentenza n. 54 ha rilevato che la normativa sopravvenuta "dispone soltanto per l'avvenire, in mancanza di univoche indicazioni di segno contrario", secondo i principi generali (art. 11 delle preleggi). Essa pertanto non incide "sui giudizi *a quibus*, concernenti fattispecie che si sono perfezionate nella vigenza della disciplina anteriore e che – al metro di tale disciplina – devono essere valutate". Secondo la sentenza n. 91, le intervenute modifiche del censurato art. 105 cod. contratti pubblici non incidono sulla vicenda oggetto del giudizio principale, poiché la nuova disciplina, in assenza di specifiche indicazioni del legislatore, non trova applicazione, in conformità al principio *tempus regit actum*, ai bandi e agli inviti pubblicati prima dell'entrata in vigore della riforma. Per l'ordinanza n. 94, la normativa sopravvenuta "non ha natura interpretativa, né efficacia retroattiva, sicché la sua entrata in vigore non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione circa la perdurante sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni". La sentenza n. 96 ha precisato che lo *ius superveniens* non era rilevante per lo scrutinio delle questioni, dovendo il giudice *a quo* "valutare la ritualità della notifica via PEC effettuata dal difensore dell'imputato con riferimento alla normativa all'epoca vigente, secondo il principio *tempus regit actum* che opera in materia processuale". Per la sentenza n. 128, la nuova disposizione non alterava le norme impugnate nella parte oggetto di censure. La sentenza n. 139 ha confermato l'orientamento per il quale, "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" (similmente la sentenza n. 165). La sentenza n. 180 ha osservato che le pur rilevanti modifiche legislative non potevano trovare applicazione, *ratione temporis*, nel giudizio principale. Per la sentenza n. 182, la nuova disciplina, operante solo per il futuro, non escludeva la rilevanza delle questioni, né inficiava l'iter logico a supporto della relativa valutazione. La sentenza n. 193 ha osservato che la norma che attribuisce a un organo, per il futuro, un potere in precedenza non attribuito non conferisce validità postuma all'atto oggetto del giudizio *a quo*, né può fondare un potere di ratifica dello stesso. La sentenza n. 264 ha rilevato che, in forza del principio *tempus regit actum*, valevole nei giudizi aventi ad oggetto atti amministrativi, la norma denunciata continuava a regolare il parere reso di cui si discuteva, in quanto espresso in data anteriore a quella dell'abrogazione, e che, di conseguenza, solo ove la norma fosse stata rimossa, sarebbe stato possibile accogliere il motivo di appello oggetto del giudizio principale.

La sentenza n. 233 ha disatteso un'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in considerazione della sopravvenuta modifica della disposizione censurata, che avrebbe determinato la "cessazione della materia del contendere". A prescindere dall'irritualità di siffatta richiesta in un giudizio

incidentale, la modifica, in vigore dal 1° gennaio 2022, era palesemente ininfluyente nel giudizio *a quo*, di parificazione del rendiconto regionale del 2019, nel quale, per la corretta determinazione del risultato di amministrazione, venivano in rilievo le previsioni allora vigenti.

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. **13**, la quale ha ribadito che l'evocazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea deve considerarsi “ammissibile quando sono richiamate, come parametri interposti, disposizioni di quell'ordinamento, relative ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni”. In tale evenienza, in cui “i principi e i diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione (...) è possibile colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell'ordinamento nazionale”. La sentenza n. **28** ha ricordato che il rimettente deve chiarire, a pena di inammissibilità, “per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea: ciò che condiziona in via generale, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, l'operatività dei diritti riconosciuti dalla Carta, e di conseguenza la stessa possibilità di invocarli quali parametri interposti nel giudizio incidentale”. Ciò “naturalmente non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti”. Per la sentenza n. **54**, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia, interpellata in sede di rinvio pregiudiziale con ordinanza n. 182 del 2020, spetta alla Corte costituzionale “accertare se le disposizioni censurate infrangano, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla CDFUE, nel loro vicendevole integrarsi, in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali”. La sentenza n. **67** ha ripercorso la giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio del primato del diritto dell'Unione e ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che ha valorizzato gli effetti propulsivi di tale principio nei confronti dell'ordinamento interno, ricordando che il sindacato accentrato di costituzionalità “non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (...) ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate”. Per costante giurisprudenza ribadita dall'ordinanza n. **137**, “i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*”. Nella specie il rimettente, nel lamentare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a varie disposizioni del TFUE, aveva altresì disposto rinvio pregiudiziale e la Corte di giustizia si è pronunciata in pendenza del giudizio di costituzionalità, affermando principi che si sono inseriti direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*. Secondo un orientamento consolidato, le sentenze della Corte di giustizia adottate in via pregiudiziale compongono il quadro dei parametri sovranazionali che, attraverso il filtro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., consentono alla Corte di esercitare il vaglio di costituzionalità (sentenza n. **263**).

La sentenza n. **202** ha dichiarato l'inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, per l'inidoneità del parametro interposto.

In ordine ai rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno, si segnala in primo luogo la sentenza n. **19**, secondo cui il rimettente ha evocato in modo pertinente il parametro interposto costituito dall'art. 14 CEDU, il quale “costituisce completamente di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse”. Pur in assenza di espressa indicazione della disposizione collegata, si è ritenuto implicitamente invocato l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà, attraverso il richiamo alla sentenza n. 187 del 2010 e alla decisione della Corte EDU, 5 settembre 2005, *Stec e altri* contro Regno Unito. Secondo la sentenza n. **34**, il rimettente ha dedotto chiaramente la violazione del parametro convenzionale, dedicandole una specifica motivazione di sostegno, accompagnata dall'indicazione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU che conforterebbero una pronuncia nel senso auspicato. Per

la sentenza n. **136**, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, è risultata sufficientemente, seppur sinteticamente, argomentata, anche grazie al richiamo alle pronunce della Corte "che hanno ricondotto alla disposizione convenzionale interposta la tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche". Secondo la sentenza n. **182**, il rimettente non ha esposto i motivi di violazione del parametro convenzionale, né ha dato "contezza alcuna dell'esistenza di specifiche interpretazioni nel senso auspicato da parte della Corte di Strasburgo dell'evocato principio della CEDU".

In talune ipotesi i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU o dei suoi protocolli (sentenze nn. **66, 141, 243**; ordinanze nn. **76 e 102**) ovvero di altri documenti internazionali (sentenza n. **27**; ordinanza n. **76**) senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

L'art. 117, primo comma, Cost. risulta altresì evocato nelle sentenze nn. **2, 18, 19, 30, 31, 61, 62, 67, 74, 79, 104, 113, 131, 136, 145, 148, 149, 152, 173, 177, 183, 198, 237, 238, 243, 247, 269** e nelle ordinanze nn. **116, 138, 227**.

Nella sentenza n. **27** è stato evocato l'art. 10, primo comma, Cost. in relazione all'art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **36, 52, 66, 75, 113, 120, 136, 139, 144, 192, 193, 233, 253, 254, 256, 264**; ordinanza n. **53**), unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (sentenze nn. **75, 136, 139**).

Meno frequente è risultata la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **52, 66, 72, 233, 238**).

La sentenza n. **52** ha ricordato "la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale" e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare "in ordine alle ragioni per le quali si ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale". La sentenza n. **171** non ha ritenuto la modifica del parametro evocato, costituito dall'art. 41 Cost., tale da giustificare una restituzione degli atti per *ius superveniens*, alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte in tema di libertà di iniziativa economica privata e tutela della salute.

Si segnalano poi le sentenze nn. **72, 105, 150, 175, 203** in materia di delega legislativa, la sentenza n. **8** sui presupposti della decretazione d'urgenza e sull'ampiezza della relativa verifica della Corte nonché la sentenza n. **245** sulla sindacabilità dell'esercizio del potere di conversione dei decreti-legge.

La sentenza n. **8** ha ritenuto pregiudiziale l'esame nel merito della questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto "concernente il corretto esercizio della funzione normativa", rispetto a quelle, dichiarate inammissibili, concernenti vizi sostanziali della medesima disposizione. La sentenza n. **120** ha esaminato "primariamente le censure relative ai parametri concernenti il riparto di competenze, poiché incidenti sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa". La sentenza n. **150** ha esaminato preliminarmente, "per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica", la censura di violazione dell'art. 76 Cost., in quanto "logicamente prioritaria, incidendo sul piano delle fonti". La sentenza n. **202** ha esaminato preliminarmente, "per priorità logica", la censura di violazione dell'art. 76 Cost.

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. **18** ha confermato l'orientamento consolidato per cui è sufficiente, ai fini dell'ammissibilità della questione, che il rimettente abbia, "almeno implicitamente", "escluso la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata" (analogamente la sentenza n. **193**). La sentenza n. **93** ha ribadito che, "ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, sulla base del tenore letterale della disposizione censurata"

Secondo la sentenza n. **91**, “ove il rimettente abbia (...) considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l’abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell’opzione ermeneutica riguarda non già l’ammissibilità delle questioni sollevate, bensì (...) il merito” (similmente l’ordinanza n. **107**). Sulla base di tale principio, 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’onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all’incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione” (sentenze nn. **19, 34, 96**; similmente la sentenza n. **193**). Secondo le sentenze nn. **150** e **203**, “l’univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (similmente la sentenza n. **214**). L’effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata, ancorché risolto con esito negativo, “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 adottati a un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione” (sentenza n. **219**).

In numerosi casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **10, 19, 34, 61, 64, 66, 91, 96, 139, 150, 174, 178, 193, 214, 219, 223, 258, 263**; ordinanze nn. **42** e **107**).

Secondo la sentenza n. **10**, “attiene al merito, e non all’ammissibilità delle questioni, la condivisione o meno del presupposto interpretativo delle norme censurate” (similmente le sentenze nn. **64, 139, 178**). Per la sentenza n. **61**, il rimettente ha consapevolmente escluso la possibilità di un’interpretazione conforme, in senso non retroattivo, della norma censurata, con affermazioni del tutto plausibili. La sentenza n. **66** ha ritenuto “pienamente valide le ragioni addotte dai rimettenti per escludere la praticabilità di un’interpretazione conforme a Costituzione”. Per la sentenza n. **91**, il giudice *a quo* ha espressamente esperito il tentativo di interpretazione conforme e lo ha escluso con una congrua motivazione. La sentenza n. **96** ha osservato che il quadro normativo e giurisprudenziale richiamato dalla stessa difesa erariale non consentiva al rimettente un’interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata. Per la sentenza n. **174**, il rimettente ha motivatamente escluso di poter superare in via ermeneutica la preclusione censurata, ritenendo insuperabile il relativo dato testuale, che non prevedeva alcuna espressa eccezione. Per la sentenza n. **193**, i rimettenti hanno esaustivamente argomentato la ritenuta non manifesta infondatezza sulla base dell’univoco significato letterale della disposizione censurata e hanno espressamente affermato di non ravvisare i presupposti per un’interpretazione costituzionalmente orientata. Secondo la sentenza n. **214**, “pur mancando un vero e proprio diritto vivente, 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”. Per la sentenza n. **258**, la diversa interpretazione propugnata dalla difesa erariale non risultava supportata da orientamenti univoci della giurisprudenza, così da farla assurgere al rango di “diritto vivente” e non si poteva, pertanto, rimproverare al rimettente di non averla seguita. Per la sentenza n. **263**, il rimettente si è ampiamente confrontato con le possibili soluzioni ermeneutiche adeguate al diritto dell’Unione europea e le ha consapevolmente e motivatamente escluse. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, correttamente il giudice *a quo* non ha considerato le “linee orientative” del 4 dicembre 2019 della Banca d’Italia, poiché non avrebbero comunque consentito di preservare la disposizione censurata dall’illegittimità costituzionale

Secondo l’ordinanza n. **94**, “il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato in ordine alla impraticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata. La non implausibile soluzione interpretativa prescelta dal rimettente non lasciava “spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte” sarebbero state in contrasto “con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado”. Per la sentenza n. **246**, l’impossibilità di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata è stata correttamente evidenziata, a ciò ostando il suo dato letterale.

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.

Le sentenze nn. **12, 64, 128, 178, 198, 205, 207, 254** 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. **64** e **141**).

Per la sentenza n. **64**, il rimettente ha motivato ampiamente il proprio assunto, “sulla scorta di ripetuti riferimenti al dato normativo e a pronunce” della Corte. Per la sentenza n. **141**, la svista in cui è incorso il rimettente non ha influito in alcun modo sulla sua conclusione ermeneutica.

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 ormai 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.

Un'eccezione di inammissibilità per impropria richiesta di avallo interpretativo è stata respinta dalla sentenza n. **20**.

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. **20** 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” (similmente le sentenze nn. **178** e **243**). Secondo la sentenza n. **20**, è possibile invocare l'intervento della Corte “anche allorquando il rimettente abbia unicamente l'alternativa di adeguarsi ad un'interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata”. La sentenza n. **178** ha precisato che, “una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità”.

La sentenza n. **7** ha ritenuto corretta la premessa ermeneutica del rimettente, in quanto “oggettivamente conforme al dato normativo e comunque rispondente al corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità, così da poter essere assunta quale diritto vivente”. Per la sentenza n. **10** i rimettenti, nell'escludere la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, si sono confrontati con la posizione della giurisprudenza di legittimità. L'ordinanza n. **107** ha evidenziato che il giudice *a quo* ha correttamente ritenuto la sussistenza di un diritto vivente di per sé ostativo alla possibilità di interpretazione conforme. La sentenza n. **178** ha rilevato che il rimettente ha offerto una lettura non implausibile dell'interpretazione data dalla Corte di cassazione alla norma censurata e ne ha assunto la non superabilità. Nel caso esaminato dalla sentenza n. **223**, il precedente di legittimità citato dalla difesa erariale, la cui mancata considerazione da parte del giudice *a quo* avrebbe determinato la lacunosa ricostruzione del quadro giurisprudenziale, era uno solo, “come tale inidoneo, di norma, a identificare una situazione di diritto vivente”. La sentenza n. **243** ha disatteso la prospettazione della difesa erariale secondo cui il giudice *a quo* avrebbe contraddittoriamente ommesso di dare seguito all'interpretazione conforme a Costituzione della norma impugnata. Si è rilevato che il rimettente, con motivazione non incongrua, ha ritenuto esistente un orientamento giurisprudenziale maggioritario, reputato diritto vivente, che faceva propria un'interpretazione delle disposizioni censurate contraria a quella ritenuta costituzionalmente conforme.

La sentenza n. **13** ha rilevato che il vincolo per la sezione semplice della Corte di cassazione “a non adottare un'interpretazione contrastante con quella già espressa dalle Sezioni unite è recessivo solo nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale, in tutto o in parte, della disposizione interpretata, pronuncia che la stessa sezione semplice può sollecitare sollevando la relativa questione”. La sentenza n. **111** ha ribadito che l'onere per la Sezione semplice della Corte di cassazione di nuova rimessione alle Sezioni unite, allorché non intenda condividere il principio di diritto dalle medesime enunciato, non è affatto preclusivo della facoltà di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale in ordine alle

disposizioni come interpretate dalle stesse Sezioni unite.

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2022 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **137** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **121** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **21** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **4** hanno attestato l'intervento della difesa regionale e **10** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

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

Significativa è stata altresì la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **77** decisioni.

3 pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità della costituzione nel processo incidentale di alcune delle parti del giudizio principale (sentenze nn. **91** e **228**; ordinanza allegata alla sentenza n. **75**).

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **8** pronunce.

7 pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenze nn. **31**, **136**, **171**, **263**; ordinanza n. **14**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **104** e **181**).

L'ordinanza n. **14** è stata assunta in apposita camera di consiglio fissata su istanza degli intervenienti.

Ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative, la costituzione delle parti in giudizio deve aver luogo nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito con modalità telematica della procura speciale al difensore e delle deduzioni, comprensive delle conclusioni. Parimenti, ai sensi del successivo art. 4, l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella G.U. Per costante giurisprudenza, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

L'ordinanza allegata alla sentenza n. **75** ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio di C.B., avvenuta il 26 novembre 2021, oltre il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative, che scadeva il 16 novembre 2021, in quanto l'atto di promovimento è stato pubblicato nella G.U. del 27 ottobre 2021. I Giudici, nel dare atto che l'avviso di deposito dell'atto di promovimento è stato regolarmente notificato alla parte, hanno precisato che la segreteria del giudice *a quo* non ha l'onere di comunicare alle parti il numero assegnato all'atto di promovimento nel registro ordinanze della Corte e che la mancata conoscenza dell'informazione non impedisce una consultazione proficua della G.U. Inoltre, il certificato medico prodotto dalla parte non era “idoneo a dimostrare un'assoluta impossibilità di conferire la procura, perché, anche prescindendo dal fatto che il periodo di malattia indicato non copriva l'intero arco temporale a disposizione della parte per la costituzione, un deficit deambulatorio non impediva di per sé il conferimento della procura”. La sentenza n. **91** ha ritenuto inammissibile la costituzione in giudizio di Se. Spa, in proprio e quale mandataria della ATI Se. spa e C. I. Al. Srl, in quanto l'atto di costituzione è stato depositato il 17 febbraio 2021, oltre il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in G.U., avvenuta il 20 gennaio 2021. La sentenza n. **188** ha ritenuto in motivazione inammissibile per tardività la costituzione in giudizio della Regione Veneto, poiché il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio previsto. La sentenza n. **228** ha considerato inammissibile la costituzione in giudizio di Vittoria SPE srl, intervenuta nel giudizio principale solo dopo l'emissione dell'ordinanza di rimessione, allorché il giudizio medesimo era sospeso. Non avendo assunto tempestivamente la qualità di parte, non era legittimata a costituirsi nel giudizio incidentale.

Secondo la sentenza n. **198**, il termine per l'intervento “deve ritenersi perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l'intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile”.

La sentenza n. **198** ha ritenuto in motivazione inammissibile per tardività l'intervento *ad adiuvandum* di Comat spa, Tepor spa e Caitec srl, in quanto depositato il 14 giugno 2022, ossia oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto introduttivo del giudizio, che è avvenuta nella G.U. dell'8 settembre 2021.

Per la sentenza n. **31**, 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” (in termini analoghi, la sentenza n. **171**). La sentenza n. **171** ha precisato che “nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che, alla data della sospensione del giudizio disposta con l’ordinanza di rimessione, erano parti del giudizio *a quo*”.

Sulla base di tale regola, la sentenza n. **171** ha escluso la legittimazione a essere parti nel giudizio incidentale di soggetti intervenuti nel giudizio amministrativo principale solo successivamente all’adozione dell’ordinanza di rimessione, rilevando che a tali soggetti devono “applicarsi i medesimi principi che regolano l’intervento nel giudizio in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*”.

Nel giudizio in via incidentale è ammesso soltanto l’intervento “di soggetti 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” (sentenza n. **31**; in termini analoghi, la sentenza n. **263** e l’ordinanza n. **14**). 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. **14**; in termini simili le sentenze nn. **31** e **171** e le ordinanze allegatale alle sentenze nn. **104** e **181**). La sentenza n. **136** e l’ordinanza n. **14** hanno ricordato che “ai sensi dell’art. 4, comma 7, delle Norme integrative (...) vigente *ratione temporis*, nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio” (similmente le ordinanze allegatale alle sentenze nn. **104** e **181**). Tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale “i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell’ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale” (ordinanza allegata alla sentenza n. **104**; analogamente la sentenza n. **263** e l’ordinanza allegata alla sentenza n. **181**). L’interesse qualificato del terzo sussiste “allorché si configuri una “posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale” (sentenza n. **263**; ordinanze allegatale alle sentenze nn. **104** e **181**). Alla stregua della costante giurisprudenza, “non può reputarsi 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*” (ordinanze allegatale alle sentenze nn. **104** e **181**; similmente la sentenza n. **263**), sul quale la decisione della Corte possa influire. In tal caso, infatti, ove ammesso, l’intervento “contrasterebbe (...) 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*” (sentenza n. **136**).

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. È dunque esclusa l’ammissibilità dell’intervento *ad adiuvandum* “di un ente (...) esponenziale di un interesse comune ad una categoria di persone, quando tale interesse non sia direttamente azionato nel giudizio principale e neppure sia immediatamente e irrimediabilmente pregiudicato dall’esito del giudizio di costituzionalità” (ordinanza allegata alla sentenza n. **104**).

L’ordinanza n. **14** ha dichiarato l’inammissibilità dell’intervento *ad opponendum* dei comitati della Croce Rossa di Airasca, Bergamo Hinterland, Bologna, Macerata, Nichelino, Pesaro, Peschiera del Garda, Pordenone, Susa e Trieste, in quanto l’eventuale accoglimento delle questioni non avrebbe potuto pregiudicare la loro posizione e gli intervenienti erano “titolari di una posizione sostanziale non qualificata, non immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma soltanto analoga a quella degli altri enti, tutti soggetti alla norma censurata, in quanto ammessi al beneficio o in quanto da esso esclusi”. La sentenza n. **31** ha ritenuto inammissibili gli interventi dei giudici di pace M.C., M.F.D.G., A.G.P., A.P., R.T., R.O., rilevando che costoro non vantavano alcun interesse qualificato alla decisione e che non era stata nemmeno dedotta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale. La medesima decisione ha pronunciato l’inammissibilità degli interventi dell’Unione nazionale giudici di pace (UNAGIPA), dell’Associazione nazionale dei giudici di pace (ANGdP), dell’Unione nazionale italiani magistrati onorari (UNIMO) e della Federazione magistrati onorari di tribunale (FederMOT), per mancanza di un interesse qualificato alla decisione, non rilevando la sopravvenuta rinuncia all’intervento, depositata a fronte dell’ammissione delle

opinioni quali *amici curiae*. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **104** ha dichiarato inammissibili gli interventi degli avvocati N.A. ed altri e dell'Associazione del sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti – INAREDIS. La sentenza n. **136** ha statuito l'inammissibilità dell'intervento di H.F., rilevando che l'occasionale precedente trattazione congiunta di distinti incidenti di costituzionalità lascia “inalterato l'impedimento all'accesso diretto, scisso dalla verifica di rilevanza e di non manifesta infondatezza che solo il giudice *a quo*, e l'ordinanza di rimessione che ne racchiuda le valutazioni al riguardo, può svolgere”. Peraltro, la riunione delle cause ha lasciato “immutata l'autonomia dei singoli giudizi e della posizione delle parti in ciascuno di essi, senza per ciò rendere l'interesse di cui è titolare l'intervenuto immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura”. La sentenza n. **171** ha reputato l'inammissibili degli interventi di Farma DS Natura srls e altri e di Parafarmacia S. Rita di Binda Gaia e altri, in quanto esercitavano fuori dalla Regione Marche l'attività di parafarmacia, e, pertanto, risultavano titolari di un interesse solo riflesso all'accoglimento delle questioni, per il fatto di non poter svolgere, al pari d'ogni altra parafarmacia, le attività consentite dalle disposizioni censurate alle farmacie. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **181** ha dichiarato inammissibile l'intervento di V.S., non essendo sufficiente la circostanza che l'interveniente fosse titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, ovvero parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*.

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 disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione 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. **180**; similmente le sentenze nn. **182, 186, 198, 228**). La sentenza n. **136** ha ribadito che “l'oggetto del giudizio incidentale è definito dall'ordinanza di rimessione” e che non è possibile sopperire alle lacune di tale atto facendo ricorso alle integrazioni ricavabili dalle memorie delle parti costituite.

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio ulteriori questioni, motivi di censura, parametri e profili prospettati o indicati dalle difese delle parti costituite (sentenze nn. **91, 136, 180, 182, 186, 198, 213, 228**).

La sentenza n. **198** e l'ordinanza n. **204** hanno disatteso le richieste, formulate dalle parti private, di autorimessione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale.

La sentenza n. **247** non ha preso in esame la tesi ricavabile dall'opinione scritta depositata dall'UCPI in veste di *amicus curiae*, in quanto con essa si prospettava una questione sostanzialmente diversa da quella sollevata dal giudice *a quo*.

10. La trattazione congiunta e la riunione dei giudizi

L'istituto della riunione (art. 18 delle norme integrative) ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **28** (sentenze nn. **10, 28, 52, 54, 64, 66, 67, 74, 75, 105, 131, 136, 148, 193, 197, 209, 211, 214, 228, 246, 247**; ordinanze nn. **29, 53, 76, 132, 172, 204, 206**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito alla trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **52, 131, 193, 228** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio.

Alcune decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alla concessione degli assegni di natalità e maternità a cittadini stranieri ammessi, a norma del diritto dell'Unione o nazionale, nello Stato a fini lavorativi, o ai quali è comunque consentito di lavorare (sentenza n. **54**), al computo dell'indennità di posizione ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo (sentenza n. **214**) e all'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari calabresi fino al 31 dicembre 2025 (sentenza n. **228**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l'analogia (sentenze nn. **67** e **247**), l'identità (sentenze nn. **52, 64, 105, 148, 193, 197, 211, 246**; ordinanza n. **76**), la connessione (sentenze nn. **66** e **209**; ordinanze nn. **132, 172, 204, 206**) e lo stretto collegamento (sentenza n. **131**) delle questioni o dei giudizi di legittimità costituzionale.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità, sia pure solo parziale, delle disposizioni impugnate

(sentenze nn. **10, 28, 66, 74, 75, 131, 136, 214, 228**; ordinanze nn. **29 e 53**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità (anche parziale), analogia, connessione o sovrapposibilità delle questioni (sentenze nn. **28 e 74**) o dei motivi di censura (ordinanze nn. **29 e 53**), delle argomentazioni (sentenze nn. **10, 75, 136**) o dei parametri (sentenze nn. **10, 136, 214, 228**; ordinanze nn. **29 e 53**).

I giudizi decisi con la sentenza n. **54** sono stati riuniti, "in ragione dell'opportunità di una trattazione unitaria delle questioni", dalla precedente ordinanza n. 182 del 2020 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. La sentenza n. **66** ha evidenziato che le questioni erano state sollevate in giudizi vertenti tra le medesime parti e in relazione a disposizioni coincidenti. La sentenza n. **209** ha riunito il giudizio vertente su una questione autorimessa dalla Corte (ordinanza n. 94 del 2022) con il giudizio nel quale la questione stessa era stata sollevata, sottolineando lo "stretto rapporto tra le previsioni coinvolte". Per la sentenza n. **211**, le ordinanze di rimessione sollevavano le stesse questioni e si fondevano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

11. Le decisioni della Corte

Nel 2022 sono state rese **132** sentenze e **28** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiunge quella delle decisioni interlocutorie.

11.1. Le decisioni interlocutorie

Sono state pronunciate **3** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **75, 104, 181**) e **1** ordinanza (n. **14**), adottata in apposita camera di consiglio, concernenti l'ammissibilità o meno della costituzione di parti o dell'intervento di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

L'ordinanza n. **122** ha rinviato all'udienza pubblica dell'8 novembre 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). L'ordinanza n. 97 del 2021 aveva rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni affinché il Parlamento disponesse di un congruo tempo per affrontare la materia. In considerazione dello stato di avanzamento dell'*iter* parlamentare, è stato disposto un ulteriore rinvio dell'udienza "per consentire al Parlamento di completare i propri lavori".

11.2. Le decisioni processuali

A) Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **51** (sentenze nn. **1, 8, 20, 22, 25, 28 – 2 dispositivi – , 31, 33, 36, 52, 66, 67, 72, 75, 81, 89, 96, 100, 101, 109, 113, 118, 128, 131, 136 – 3 dispositivi – , 141, 143, 176, 177, 180, 181, 182, 183, 196, 197, 202, 203, 209, 213, 214, 225, 233, 237 – 2 dispositivi – , 247 – 2 dispositivi – , 249, 253, 256, 257, 263, 266, 269**), per un totale di **56** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l'impugnazione di disposizioni contenute in un atto sprovvisto di forza di legge (sentenza n. **237**); la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata (sentenza n. **209**); il difetto di legittimazione *a quo* del rimettente; il difetto di rilevanza (sentenze nn. **67, 141, 269**); la lacunosa o insufficiente descrizione della fattispecie concreta (sentenze nn. **28, 33, 196, 225, 249, 256**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **25, 28, 33, 52, 181, 196, 197, 225, 237**); la carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza (sentenze nn. **52, 66, 118, 131, 196, 225, 237, 249**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **28, 36, 72, 75, 89, 113, 128, 136, 182, 233, 253, 263, 266**); l'*aberratio ictus* (sentenza n. **22**); la formulazione di un *petitum* incerto (sentenze nn. **136 e 225**), generico (sentenza n. **177**), ambiguo (sentenza n. **177**), alternativo (sentenza n. **225**), contraddittorio (sentenza n. **225**) ovvero fortemente manipolativo e creativo in materia ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenze nn. **96 e 177**); il carattere ancipite della questione (sentenze nn. **66, 136, 225**); l'insufficienza della motivazione (sentenza n. **136**); l'oscurità, apoditticità e contraddittorietà della motivazione (sentenza n. **20**); la non autosufficienza della motivazione dell'atto di promovimento (sentenza n. **136**); l'incompleta o lacunosa ricostruzione e ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **31, 36, 81, 109, 213, 225, 256, 257**); la richiesta di una pronuncia manipolativa dal contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **96, 100,**

101, 143, 176, 177, 180, 183, 202, 203, 214, 225, 247) e con caratteristiche di eccezionalità (sentenza n. **247**), implicante valutazioni sistematiche (sentenze nn. **96, 183, 202**) o l'introduzione di una novità di sistema (sentenza n. **180**); la richiesta di una pronuncia ablativa incidente sulla funzionalità dell'assetto normativo complessivo, con conseguenti disarmonie di sistema, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **1**); la richiesta di integrale ablazione di un istituto comportante effetti innovativi di sistema, con conseguente produzione di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. **22**); la richiesta di una pronuncia con effetti *in malam partem* in materia penale (sentenza n. **8**); l'impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenza n. **20**); la riproposizione, in termini identici, di questioni già sollevate dal medesimo rimettente negli stessi giudizi principali e già dichiarate inammissibili (sentenza n. **247**).

B) Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **22** (sentenze nn. **19, 31 – 2 dispositivi – , 34**; ordinanze nn. **29, 42, 53, 76 – 2 dispositivi – , 102 – 2 dispositivi – , 103, 107, 116 – 2 dispositivi – , 129, 132 – 2 dispositivi – , 138, 156, 170, 172, 194, 204, 206, 215, 226**), per un totale di **27** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso dalla Corte nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **42 e 116**).

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a cinque 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 rimessione, (c) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (d) la sopravvenuta carenza di oggetto, conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, ovvero all'integrale sostituzione del testo della disposizione impugnata; (e) la natura non legislativa della norma censurata.

a) Talune decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **102, 103, 107, 138, 170, 194**). 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 rimessione (sentenze nn. **19, 31 – 2 dispositivi – , 34**; ordinanze nn. **29, 42, 53, 76 – 2 dispositivi – , 107, 132, 156, 215**). 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 precluse pronunce additive in materia penale con effetti in *malam partem* (ordinanza n. **29**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

d) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha determinato o concorso a determinare le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **102, 116, 129, 172, 204, 206, 226**. 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. L'ordinanza n. **226** ha rilevato, quale ragione concorrente di manifesta inammissibilità, l'intervenuta integrale sostituzione del testo della disposizione censurata.

e) La natura non legislativa di talune delle norme censurate ha concorso a determinare la manifesta inammissibilità dichiarata con la sentenza n. **31** e con l'ordinanza n. **132**.

C) Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al rimettente sono state **4** (ordinanze nn. **97, 137, 227, 231**).

La restituzione disposta con le ordinanze nn. **97, 227, 231** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata e, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

La restituzione disposta con l'ordinanza n. **137** è derivata dallo *ius superveniens* costituito dall'intervenuta adozione, in sede di rinvio pregiudiziale, di una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla medesima disposizione censurata dal rimettente.

D) L'ordinanza n. **94** ha sospeso il giudizio incidentale e disposto la trattazione innanzi alla Corte, previa autorimessione, delle questioni di legittimità costituzionale concernenti la definizione di abitazione principale, ai fini del riconoscimento dell'agevolazione sull'imposta municipale unica.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **5** (sentenza n. **270**; ordinanze nn. **82, 172, 204, 220**), per un totale di **5** dispositivi.

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 (ordinanze nn. **82, 172, 204, 220**).

La sentenza n. **270** ha ravvisato la palese inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati, rilevando che, in riferimento a uno di essi, l'argomentazione del rimettente risultava tautologica e assertiva.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **45** (sentenze nn. **2, 8, 12, 13, 19, 20, 27, 34, 41, 64, 65, 72 – 2 dispositivi – , 73, 74, 75, 89, 91, 93, 104, 113, 127, 128, 136 – 4 dispositivi – , 139, 144, 148, 150, 171, 178, 182, 198, 203, 205, 207, 211, 219, 230, 234, 238, 247 – 2 dispositivi – , 254, 258, 260, 266, 270**), per un totale di **50** dispositivi.

Le sentenze nn. **65, 139, 247** 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 legittimità costituzionale proposti dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **2, 13, 19, 20, 27, 34, 41, 72, 73, 74, 75, 89, 104, 128, 136, 171, 182, 211, 219, 230, 238, 260, 266** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non (manifesta) irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **2, 8, 13, 19, 27, 34, 41, 72, 73, 74, 75, 89, 93, 113, 127, 128, 136, 144, 148, 150, 171, 182, 203, 211, 219, 230, 238, 247, 258** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Le sentenze nn. **12, 64, 128, 178, 198, 205, 207, 254** hanno riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di fattispecie eterogenee rispetto a quelle regolate dalle norme denunciate, ovvero la ravvisata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare la declaratoria di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **91, 207, 211, 219, 230, 234, 247, 258, 260, 270**.

11.4. Le decisioni di accoglimento

61 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **7, 10, 16, 18, 28, 30, 43, 54 – 3 dispositivi – , 61, 62, 63, 66, 79, 87, 88, 95, 104, 105, 111, 113, 120, 125, 131 – 4 dispositivi – , 139, 140, 144, 145, 146, 149, 152, 159, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 173, 174, 175 – 2 dispositivi – , 186, 188, 192, 193 – 2 dispositivi – , 195, 205, 209 – 5 dispositivi – , 210 – 4 dispositivi – , 223, 224, 228, 233, 243, 244, 245, 246, 253, 254, 262, 263, 264**), per un totale di **75** dispositivi.

A] In **12** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **61, 113, 120, 139, 144, 165, 186, 188, 228, 233, 253, 254**), per un totale di **12** dispositivi.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **24** (sentenze nn. **7, 10, 16, 18, 30, 43, 62, 88, 104, 140, 146, 149, 159, 162, 163, 166, 167, 173, 174, 192, 195, 205, 224, 244**) per un totale di **24** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione significati normativi, dichiarandola incostituzionale “nella parte in cui non prevede” (sentenze nn. **16, 30, 62, 104, 140, 146, 149, 159, 162, 163, 173, 174, 192, 205, 244**) un determinato contenuto, “nella parte in cui non esclude” (sentenze nn. **18, 166, 195**) la sua applicazione a una determinata fattispecie “nella parte in cui non include” (sentenza n. **88**) taluni soggetti tra i destinatari di un beneficio.

Le sentenze nn. **7, 10, 43, 167, 224** hanno giudicato illegittime distinte disposizioni (sentenze nn. **7, 10, 167**), ovvero il loro combinato disposto (sentenze nn. **43 e 224**), “nella parte in cui non prevedono” un determinato contenuto (sentenze nn. **7, 10, 167**), “non consentono” la produzione di un determinato effetto (sentenza n. **224**), ovvero “non riconoscono” un diritto (sentenza n. **43**).

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **19** (sentenze nn. **54 – 2 dispositivi – , 63, 66, 79, 87, 105, 111, 125, 145, 152, 169, 175, 193, 210 – 4 dispositivi – , 223, 243, 245, 262, 263**), per un totale di **23** dispositivi. Esse erodono la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **79,**

87, 210 – 4 dispositivi –, **262**), “dispone” (sentenza n. **145**) o “ha disposto” (sentenza n. **169**) un certo contenuto, “nella parte in cui introduce” determinate disposizioni (sentenza n. **245**), “nella parte in cui esclude” una determinata categoria di soggetti dalla concessione di un beneficio (sentenza n. **54 – 2 dispositivi –**), “nella parte in cui ha inserito” determinate parole (sentenza n. **175**), in quanto interpretata “nel senso” costituzionalmente incompatibile espresso dal diritto vivente (sentenza n. **111**), “nella parte in cui ricomprende” una determinata fattispecie (sentenza n. **223**), “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **63, 105, 152, 193, 263**) o “alla parola” (sentenza n. **125**) specificamente indicate nel dispositivo.

La sentenza n. **66** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del combinato disposto di due norme “nella parte in cui risultano applicabili” anche a determinate attività. La sentenza n. **175** ha impiegato simultaneamente le formule “nella parte in cui ha inserito le parole” e “limitatamente alle parole”. La sentenza n. **210** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale di plurime disposizioni “limitatamente” alla loro applicazione alle Camere di commercio dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019. La sentenza n. **243** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di taluni commi di due articoli del codice di rito penale “in quanto interpretati nel senso” costituzionalmente incompatibile espresso dal diritto vivente.

La sentenza n. **54** ha respinto la richiesta, formulata in via gradata dalla difesa erariale, di limitare al futuro l’efficacia temporale della dichiarazione di illegittimità costituzionale, rilevando che il pregiudizio paventato agli equilibri di bilancio è stato allegato in modo generico, senza contestare gli argomenti avversari circa la limitata incidenza della pronuncia di accoglimento, concernente una normativa superata dallo *ius superveniens* e un contenzioso in larga parte esaurito con l’immediato riconoscimento delle prestazioni di sicurezza sociale ai soggetti esclusi.

D) Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostitutivo sono state **6** (sentenze nn. **28, 95, 131, 209, 246, 264**), per un totale di **6** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **28, 95, 131, 264**), “stabilisce” (sentenza n. **209**) un certo contenuto o “dispone” (sentenza n. **246**) un determinato precetto “anziché” un altro costituzionalmente imposto o compatibile.

E) I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **10** (sentenze nn. **54, 131 – 3 dispositivi –**, **175, 193, 209 – 4 dispositivi –**).

La sentenza n. **54** ha dichiarato l’illegittimità in via consequenziale delle previsioni che hanno prorogato l’assegno di natalità, condizionandone l’erogazione al requisito, giudicato illegittimo, della titolarità del permesso di soggiorno UE di lungo periodo. La sentenza n. **131** ha esteso l’illegittimità a ulteriori norme disciplinanti l’attribuzione del cognome del figlio. La sentenza n. **175** ha rilevato “la sussistenza di un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta”. La sentenza n. **193** ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad una disposizione rimasta priva di autonomia normativa. Per la sentenza n. **209**, le disposizioni caducate in via consequenziale erano incompatibili con la *ratio* della decisione della Corte, perché avrebbero lasciato in essere in fattispecie analoghe le medesime violazioni costituzionali.

12. La correzione degli errori materiali

Sono state adottate **2** pronunce di correzione di errori materiali riscontrati in precedenti pronunce rese in sede di giudizio incidentale. L’ordinanza n. **98** ha disposto la correzione dell’errore materiale presente nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 67 del 2022. L’ordinanza n. **99** ha corretto l’errore materiale contenuto nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 63 del 2022.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha reso **84** decisioni in sede di giudizio in via principale: **68** sentenze (nn. **4, 5, 6, 9, 11, 17, 21, 23, 24, 39, 40, 45, 46, 68, 69, 70, 71, 77, 84, 85, 86, 92, 106, 108, 110, 112, 114, 115, 117, 119, 121, 123, 124, 126, 135, 147, 153, 155, 160, 161, 168, 179, 187, 189, 190, 191, 199, 200, 201, 216, 217, 218, 221, 222, 229, 235, 236, 239, 240, 242, 248, 251, 252, 255, 259, 265, 267, 268**) e **16** ordinanze (nn. **3, 37, 38, 44, 47, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 134, 142, 158, 185, 232**).

2. Il ricorso

Dei **90** ricorsi decisi nell'anno, **86** sono stati presentati dallo Stato e **4** dalle Regioni (**2** dalla Regione Campania e **2** dalla Regione Friuli-Venezia Giulia).

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, sui termini per ricorrere 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.

Le sentenze nn. **23, 119, 221, 259** hanno rammentato che il ricorrente ha l'onere non solo di “individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure” (analogamente le sentenze nn. **17, 24, 84, 86, 117, 121, 123, 155, 161, 200, 217**). È, perciò, necessario che “la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella soglia minima di chiarezza e completezza” che consenta di “esaminare il merito dell'impugnativa” (sentenza n. **123**). Per la sentenza n. **268**, “non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi ma occorre che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione”. Allo stesso modo, secondo le sentenze nn. **71, 135, 235, 239, 255**, “nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere” (da considerare “addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali”) di “esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi”. In particolare, “il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, invadendo materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato; quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato” (sentenza n. **71**). La sentenza n. **119** ha così sostenuto che il ricorso “non può (...) limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione”, ma deve contenere “anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità (...), poiché altrimenti la censura si presenta meramente assertiva, in quanto non espone alcun argomento di merito che specifichi il contrasto” ravvisabile con la disposizione impugnata (analogamente le sentenze nn. **255** e **265**). Le sentenze nn. **24, 86, 117** hanno specificato che l'argomentazione di cui è onerato il ricorrente deve essere “sufficientemente chiara e completa”; la sentenza n. **255** ha richiamato la necessità che l'impugnativa si fondi “su una

motivazione adeguata e non meramente assertiva”. Per la sentenza n. **265**, “il ricorrente non deve esimersi dall’indicare le ragioni dell’impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna delle norme censurate”. Secondo la sentenza n. **70**, “una volta indicata la norma impugnata, identificati i parametri asseritamente violati e illustrate le ragioni del *vulnus* a essi recato, ai fini dell’ammissibilità delle questioni il ricorrente non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l’omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata”. Le sentenze nn. **123** e **221** hanno altresì confermato che “l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d’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. **117**, **119**, **161**, **259**, **265**). Ad ogni modo, “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 (...), l’impugnazione proposta è ammissibile” (sentenza n. **17**; analogamente la sentenza n. **85**).

La sentenza n. **84** ha richiamato la costante giurisprudenza la quale “ammette che, nei giudizi in via principale, possano essere promosse anche questioni ipotetiche”.

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. La sentenza n. **11** ha ritenuto di trattare congiuntamente plurimi motivi di ricorso, “stante l’oggettiva comunanza di argomenti”. La sentenza n. **187** ha rammentato che spetta alla Corte “stabilire l’ordine di trattazione”, anche quando si debba “procedere allo scrutinio di testi sottoposti a censure governative non temporalmente coincidenti”.

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 l’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 nell’impugnazione di una norma la cui caducazione non sarebbe stata idonea a far conseguire il risultato auspicato dal ricorrente (sentenza n. **229**). In generale, la sentenza n. **268** ha rammentato che, se “è inammissibile l’impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione”, con riferimento alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto “l’impugnativa dell’intero corpo normativo è ammissibile in considerazione dell’inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell’infettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo”.

b) In merito al parametro, sono state censurate l’omessa indicazione delle disposizioni statali interposte e dei principi asseritamente lesi (sentenza n. **265**) e l’inconferenza dell’evocato parametro costituzionale (sentenza n. **259**) o del parametro interposto (sentenza n. **23**).

Di particolare interesse risultano gli orientamenti relativi ai ricorsi statali promossi nei confronti di norme di enti ad autonomia speciale. Secondo la sentenza n. **21**, “nel giudizio in via principale, il ricorso è ammissibile se fornisce una sufficiente motivazione sul superamento dei limiti delle competenze statutarie, attraverso il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale”. Il ricorso “deve tenere conto di quanto stabilito nello statuto speciale, tramite l’evocazione, pur non diffusamente argomentata, dei limiti di competenza fissati da quest’ultimo (...): in questo modo, può dimostrare come tali limiti siano stati violati. Infatti, è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione”. Lo scrutinio di ammissibilità, “con specifico riguardo all’onere di definire compiutamente il quadro delle competenze statutarie, si è reso meno penetrante nei casi in cui il ricorrente deduca la violazione di parametri a cui ogni competenza legislativa regionale sia palesemente estranea, essendo in tali ipotesi non necessario un puntuale confronto con lo statuto”. D’altro canto, “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” (similmente, su quest’ultimo punto, la sentenza n. **39**). La sentenza n. **5** ha specificato che “non è necessario confrontarsi con le competenze statutarie quando la difesa statale, (...) nel definire l’oggetto del giudizio, muove da una impostazione di radicale esclusione di tali competenze. In altri termini, nei casi in cui l’ambito materiale a cui ricondurre la norma impugnata è immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, non è necessario il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale”. Pertanto, “il ricorso statale non deve necessariamente motivare”

in ordine al superamento dei limiti delle competenze statutarie “allorché deduce (...) la radicale estraneità della materia disciplinata dalle disposizioni impugnate alle competenze statutarie, in quanto riconducibile ad ambito disciplinare immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato”. Nella stessa prospettiva la sentenza n. **23** ha affermato che, “nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l’ammissibilità della questione, qualora siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali”. La sentenza n. **39** ha ribadito che, “nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest’ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto”. 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”. Secondo la sentenza n. **248**, “ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale”, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio avviene “attraverso l’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto speciale”. Peraltro, “ai fini dell’ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l’esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest’ultimo (...). Tali elementi vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo”.

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” (sentenza n. **85**). Per la sentenza n. **71**, “la genericità delle doglianze, sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, determina (...) l’inammissibilità della questione”. La sentenza n. **86** ha chiarito che “il vaglio di ammissibilità richiede una motivazione adeguata e non meramente apodittica e tale esigenza si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale”. La sentenza n. **268** ha ribadito che “la genericità e l’assertività delle censure implicano l’inammissibilità delle questioni”.

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per assoluta (sentenze nn. **23** e **201**) genericità (sentenze nn. **23**, **24**, **71**, **168**, **255**, **265**), contraddittorietà (sentenze nn. **248** e **255**), assertività (sentenze nn. **24** e **255**), ipoteticità (sentenza n. **255**), grave genericità e carenza di motivazione (sentenze nn. **23**, **84**, **217**, **239**, **248**, **255**, **259**), carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **23**, **24**, **86**, **114**, **119**, **255**) delle censure; per il difetto di puntuale, autonoma e specifica motivazione della questione (sentenze nn. **5**, **21**, **70**, **71**, **135**, **221**, **222**, **235**, **240**); per l’omessa, carente o incompleta ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **23**, **84**, **147**, **265**); per la contraddittorietà e perplessità del ricorso (sentenze nn. **68** e **265**); per l’arbitrarietà e l’apoditticità della motivazione (sentenze nn. **117** e **265**).

La sentenza n. **5** ha imputato al ricorrente di essere “venuto meno all’onere di esatta identificazione della questione e di puntuale motivazione” che è “ancor più rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce (...) alla sua inammissibilità”. Per la sentenza n. **21**, il ricorrente ha omesso completamente di motivare sulle eventuali competenze statutarie. “Unici e laconici riferimenti allo statuto sono presenti nella rubrica del motivo di ricorso e nelle conclusioni dello stesso, ove si denuncia genericamente l’eccedenza dai limiti delle competenze statutarie”. Nella specie, “non è, tuttavia, possibile ritenere la completa estraneità della materia oggetto del giudizio alle attribuzioni della Regione autonoma”, la quale vanta “prerogative specifiche, sia in riferimento al bilinguismo, sia in riferimento all’organizzazione del sistema sanitario”. La sentenza n. **23** ha rilevato che il ricorrente si limita a dedurre la violazione dei limiti statutari e dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., “senza sviluppare alcuna autonoma e specifica motivazione”; in presenza di “un mero rinvio *per relationem* ad altro ricorso”, difettano “una, sia pur sintetica, argomentazione (...), nonché gli elementi, anche minimi, che consentono di esaminare nel merito le censure”. In relazione ad altre questioni, la pronuncia ha addebitato al ricorrente di aver dedotto la violazione del parametro, “senza un’autonoma e specifica motivazione e senza chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*”. Per la sentenza n. **68**, “contraddittoriamente, lo stesso ricorrente limita l’oggetto della propria impugnativa” a un solo articolo, “senza estendere la censura all’intera legge, o quanto meno alle disposizioni di essa che hanno definito le variazioni territoriali, pur partendo dalla premessa che tale normativa sia stata approvata in lesione di una fase procedimentale essenziale, statutariamente prevista”. La

sentenza n. **70** ha sottolineato che il parametro statutario è “meramente menzionato nel ricorso, senza che alla sua evocazione si accompagni lo sviluppo di qualsivoglia motivazione a sostegno della dedotta violazione”. Secondo la sentenza n. **86**, nel ricorso manca “un’indicazione, sia pure sintetica (...), in ordine all’estraneità della materia alla sfera di attribuzioni” stabilita dallo statuto. La sentenza n. **117** ha osservato che “il ricorso si limita a richiamare una serie di disposizioni”, “numerose e assai diverse”, con una motivazione “non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali”. La sentenza n. **119** ha imputato al ricorrente di non avere assolto “all’onere argomentativo di chiarire il meccanismo attraverso il quale la disciplina dettata dal legislatore regionale si pone in contrasto con le norme evocate a parametro” (così anche la sentenza n. **221**); né “l’onere di motivare adeguatamente le questioni (...) può considerarsi soddisfatto dalla mera evocazione, ad opera del ricorrente, della giurisprudenza costituzionale”; sotto altro profilo, “il ricorrente si è limitato a dare conto del contenuto normativo della disciplina regionale e di quella statale, senza però illustrare le relative ragioni di contrasto”. La sentenza n. **201** ha ritenuto una delle doglianze statali “sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati”. A giudizio della sentenza n. **217**, il ricorso “omette del tutto di individuare la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente (...) con cui contrasterebbe la disposizione regionale”: ciò preclude di valutare “la denunciata violazione della (...) norma costituzionale”. La sentenza n. **221** ha rilevato che il ricorrente “si è limitato a dedurre la violazione” dei parametri costituzionali, “senza alcuna autonoma motivazione che illustri le supposte ragioni di contrasto, sicché mancano gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito” le questioni. In relazione ad altro quesito, il ricorrente “non ha affiancato all’allegazione delle norme oggetto e delle norme parametro un’adeguata argomentazione che individui con chiarezza e completezza le ragioni di contrasto tra la disciplina regionale e le norme statali, tali da giustificare la richiesta declaratoria di illegittimità”. La sentenza n. **235** ha osservato che, a fronte “del numero particolarmente elevato delle nuove disposizioni introdotte dall’art. 3 impugnato e del loro variegato contenuto, il ricorso propone un’unica e indifferenziata censura, rivolta cumulativamente e indistintamente a tutte le previsioni (...). La circostanza che le disposizioni oggetto del ricorso statale siano genericamente accomunate dal fatto di riguardare l’organizzazione dell’ente non esime chi le contesta dall’onere di motivare specificamente, con riferimento a ciascuna di esse, la ricorrenza della indicata ragione di impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna, e di precisare il motivo per il quale ciascuna previsione sarebbe riconducibile all’ambito della competenza statutaria (...) e non rientrerebbe invece nella competenza del legislatore regionale. Oppure, muovendo dalla prospettiva opposta, il ricorrente dovrebbe farsi carico di dimostrare la sussistenza, per tutte, di una *eadem ratio* tale da giustificare una censura unitaria”. La sentenza n. **248** ha sottolineato che i parametri “sono evocati nella sola rubrica del motivo” e le norme interposte sono unicamente menzionate “nel testo del ricorso, che non contiene una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto”. Inoltre, l’andamento “contraddittorio e perplesso del ricorso si traduce nell’inidoneità del medesimo a evidenziare e spiegare il *quomodo* del preteso *vulnus*”. La sentenza n. **265** ha imputato al ricorrente l’illustrazione di “valutazioni generiche su tutte le (pur diverse) norme rispetto alle quali formula un’unica e indifferenziata argomentazione”.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto ulteriori profili (sentenze nn. **23, 40, 70, 71, 84, 86, 147, 168, 201, 217, 239, 240, 255**).

La Corte ha spesso respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **11, 168, 187**); dei parametri (sentenze nn. **5, 24, 86, 199, 242**), anche in relazione alle competenze previste dagli statuti speciali (sentenze nn. **5, 9, 23, 24, 112, 117, 147, 248, 267**); delle norme europee interposte (sentenza n. **69**); la motivazione (sentenze nn. **5, 17, 23, 24, 40, 69, 70, 84, 85, 86, 114, 117, 121, 123, 126, 155, 161, 179, 217, 240, 242, 252, 267, 268**) o la formulazione (sentenze nn. **21, 23, 24, 84, 115, 123, 179, 187, 200, 201, 248, 268**) delle censure; la ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **24** e **248**). La sentenza n. **267** ha precisato che l’eccezione di inammissibilità per carente motivazione della censura “deve essere esaminata prioritariamente perché logicamente preliminare rispetto a quella concernente la mancata considerazione dei parametri statuari”.

Per la sentenza n. **5**, “il ricorrente ha ritenuto di ricondurre la materia incisa dalle disposizioni regionali impuginate a quella dell’ordinamento civile, di esclusiva competenza legislativa dello Stato”. In relazione ad altra questione, “il ricorrente ha esplicitato, sebbene in modo sintetico, le ragioni del contrasto tra la disposizione regionale impugnata e la disciplina statale”. La sentenza n. **11** ha negato che

“il ricorso sia diretto a contestare” una delibera consiliare, “piuttosto che la legittimità costituzionale” della norma di legge che la richiama. Invero, le censure statali investono “proprio la scelta del legislatore regionale di riconnettere immediata efficacia a quella delibera”. La sentenza n. **23** ha chiarito che il ricorrente non ha evocato l’art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. “per negare la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, riconosciuta dallo statuto”, “bensì per orientare, quale paradigma ermeneutico, l’individuazione dei limiti che tale competenza è tenuta a rispettare”. La pronuncia ha così sottolineato “come siano proprio la concorrenza e l’ordinamento civile a illuminare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. n. 50 del 2016 relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione e all’esecuzione dei contratti pubblici. Tali disposizioni, pertanto, (...) riempiono di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici”; “il paradigma della concorrenza e quello dell’ordinamento civile consentono di perimetrare le norme di riforma economico-sociale che limitano la competenza primaria della Provincia”. La sentenza n. **24** ha osservato che la Convenzione europea sul paesaggio “è stata menzionata al fine di corroborare le censure di violazione dell’art. 9 Cost.”, “richiamato non tanto per le sue implicazioni sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma per il valore primario che la Carta fondamentale attribuisce alla tutela del paesaggio”. Inoltre, “il ricorrente ha puntualmente analizzato la potestà legislativa che alla Regione autonoma Sardegna spetta in forza dello statuto speciale e ha ritenuto che, in concreto, i limiti di tale potestà siano stati travalicati. Se tale assunto sia fondato, è profilo che investe il merito delle questioni, così come attiene al merito la qualificazione in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle previsioni statali citate nel ricorso. Quanto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., essa è richiamata al solo scopo di indicare sfere di competenza che, anche nell’ambito dello statuto speciale, esulano dalle attribuzioni della Regione”. In ordine ad altra questione, si è osservato che “il ricorrente ha suffragato i motivi di censura con un’argomentazione idonea a chiarire i termini delle doglianze”. La decisione ha altresì riconosciuto che le censure “sono avvalorate da una argomentazione idonea a dar conto dei profili di contrasto con i parametri costituzionali e statutari”. La sentenza n. **40** ha evidenziato l’oscurità delle eccezioni erariali che si risolvono in “rilievi privi di un concreto aggancio allo specifico motivo di ricorso, (...) ampiamente strutturato e motivato”. La sentenza n. **69** ha precisato che il ricorrente “ha sollevato le censure con esclusivo riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., (...) e il richiamo al principio di conservazione della specie, di cui alla direttiva 2009/147/CE, è teso a supportare le argomentazioni del ricorso”. Per la sentenza n. **86**, “il ricorso, benché sintetico, è comunque sufficientemente argomentato e consente l’esame del merito”. La sentenza n. **112** ha sottolineato che, nel ricorso, “per un verso le competenze statutarie della Regione nei settori dei trasporti e dei servizi pubblici sono prese in considerazione e, per altro verso, la norma impugnata e quella statale invocata sono ricondotte a una materia comunque estranea agli elenchi statutari, come la tutela della concorrenza”. Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha chiarito che, sia nella premessa che nella conclusione, il ricorso lamenta la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, sicché l’invocazione dei limiti statutari della potestà legislativa primaria della Regione “rappresenta (...) più un elemento argomentativo che uno dei termini della questione, che resta delimitata, quanto al parametro, dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”. Secondo la sentenza n. **114**, il ricorso, “se pure effettivamente caratterizzato da una marcata sinteticità dell’impianto argomentativo, presenta, comunque sia, i requisiti minimi di ammissibilità”. “La ricorrente, infatti, ha individuato le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e, seppur in modo succinto, ha esplicitato, in modo non meramente assertivo (...), le ragioni del contrasto delle singole norme impuginate con i parametri evocati, potendo così ritenersi raggiunta quella soglia minima di chiarezza e completezza atta a consentire l’esame nel merito delle censure”. La sentenza n. **115** ha considerato l’eccezione regionale di inammissibilità alla stregua di una “mera clausola di stile, giacché nelle difese nulla è argomentato in punto di ammissibilità del ricorso”. La sentenza n. **121** ha osservato che, “da una lettura complessiva del ricorso emergono in termini sufficientemente chiari, pur se sintetici, i motivi concernenti la violazione dei principi fondamentali” in materia di energia, “il che consente di ritenere superata quella soglia minima di comprensibilità idonea a rendere ammissibile l’impugnativa”. A giudizio delle sentenze nn. **123** e **179**, “le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano” la “soglia minima di chiarezza” e “consentono lo scrutinio del merito”; le censure “sono, inoltre, correttamente prospettate in riferimento ai parametri cumulativamente indicati”; né le questioni avrebbero dovuto essere suffragate dalla “dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all’esercizio dell’azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento” delle Regioni. Secondo la sentenza n. **147**, il ricorso “si fonda su

argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza” costituzionale, “sia per la radicalità della prospettazione, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione Siciliana dallo statuto speciale, trattandosi di censure sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontati con quelli statutari astrattamente pertinenti e con i relativi limiti (...). Il ricorrente ha pertanto assolto, seppur sinteticamente, all’onere argomentativo su di esso gravante”. La sentenza n. **161** ha sostenuto che, sebbene il ricorso sia “particolarmente sintetico nella illustrazione del quadro normativo di riferimento e nel corredo argomentativo, (...) consente tuttavia di comprendere con sufficiente chiarezza le ragioni dell’impugnativa”. La sentenza n. **168** ha replicato all’asserita violazione del principio del *ne bis in idem* che “oggetto della questione sono previsioni legislative regionali distinte e successive rispetto a quelle già scrutinate con la sentenza” n. 246 del 2021, sicché la Corte non deve, “come erroneamente asserito dalla resistente, riprendere in esame la questione” precedentemente definita. La sentenza n. **199** ha escluso l’asserita inconferenza del parametro *ex art. 137 Cost.* in quanto dal tenore del ricorso statale “risulta chiaramente quale sia la violazione dedotta e l’indicazione del predetto parametro deve reputarsi frutto di un mero errore materiale”. A giudizio della sentenza n. **200**, “il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale impugnata, ma ha specificamente sviluppato, in modo analitico ed esauriente, le argomentazioni dell’impugnazione”. La sentenza n. **217** ha osservato che il ricorso “non soltanto individua con chiarezza i parametri violati e argomenta in merito alla natura di principio fondamentale della materia della norma interposta, ma contempla altresì una puntuale disamina delle dissonanze che, a parere della difesa statale, emergono nella disposizione regionale rispetto alla norma di principio. Di conseguenza, il ricorso assolve al compito di fornire una adeguata motivazione”. La sentenza n. **242** ha puntualizzato che all’identificazione del parametro di cui si assume la violazione “si giunge attraverso una lettura complessiva del ricorso, considerando che il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ricostruito il contenuto della precedente impugnativa, ne riproduce il passaggio motivazionale con cui si è ivi argomentata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In tal modo, pur nella mancata menzione dell’identificativo numerico, il ricorrente lamenta un *vulnus* a tale parametro, espressamente menzionato nella deliberazione a impugnare, attraverso il richiamo alla normativa esercizio della competenza da esso prevista”. Per la sentenza n. **248**, l’impugnativa “supera il vaglio di ammissibilità, consentendo (...) l’individuazione dei termini delle questioni e dell’argomento che, al fondo, supporta le censure. Sebbene il ricorso non illustri l’evoluzione della legislazione regionale in materia, gli elementi forniti (...) sono sufficienti a permettere la valutazione nel merito”. In relazione ad altra questione, la pronuncia ha evidenziato che “il ricorrente – pur non motivando ampiamente sul punto – deduce l’esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Ciò è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, giacché la contestazione ha un carattere di indubbia radicalità”. La sentenza n. **252** ha riconosciuto che il Presidente del Consiglio “ricostruisce il quadro normativo, nazionale e regionale, (...) ed esamina la relativa giurisprudenza costituzionale, amministrativa e penale, motivando adeguatamente sulla violazione dei parametri”. La sentenza n. **267** ha osservato che, da un lato, “l’atto introduttivo consente di cogliere con sufficiente chiarezza il nucleo essenziale della censura e la *ratio* del prospettato conflitto delle disposizioni impugnature con l’evocato parametro”; dall’altro, essendo in gioco “il principio fondamentale del buon andamento”, “non è (...) necessario uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo”. La sentenza n. **268** ha ritenuto “chiaramente identificabile dal testo del ricorso l’oggetto dell’impugnativa”; inoltre, i tre aspetti della doglianza “si pongono (...) in un rapporto di stretta interdipendenza” e la loro consequenzialità logica “consente di enucleare in modo univoco l’oggetto del ricorso e i termini delle censure”; infine, l’impugnativa deve reputarsi “sufficientemente motivata”, nonostante la stringatezza delle argomentazioni.

La sentenza n. **251** ha evidenziato che la difesa regionale “non fa seguire, alla richiesta di una declaratoria di inammissibilità delle questioni promosse, l’indicazione e l’illustrazione di specifiche ragioni a suo sostegno, cosicché si deve financo escludere che sia stata formulata una vera e propria eccezione di inammissibilità”.

La sentenza n. **39** ha osservato che il ricorrente, “sia pure sinteticamente, ha evidenziato i motivi per cui la disposizione regionale impugnata confligge con i parametri invocati deducendo argomentazioni di merito, a sostegno della censura, che consentono di ritenere raggiunta la soglia minima di chiarezza e completezza”. Inoltre, “il contenuto privatistico (nella prospettazione del ricorrente) della disposizione

regionale (...) e la natura del parametro invocato, che fa riferimento alla competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità del confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza regionale nella materia”.

Non possono comunque trovare accoglimento eccezioni involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale (sentenze nn. **11, 17, 23, 24, 70, 108, 110, 117, 147, 221, 240, 267**).

Per la sentenza n. **147**, “l’erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il ricorrente sarebbe eventualmente motivo di non fondatezza, non di inammissibilità della questione”.

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. **23, 24, 45, 70, 126, 147, 160, 168, 179, 191, 201, 235, 239, 251, 268**). In generale, la sentenza n. **147** ha affermato che il *thema decidendum* deve essere circoscritto “alla luce dei motivi dell’impugnativa”.

La sentenza n. **126**, “pur a fronte dell’impugnazione dell’intero art. 5 della legge” lombarda n. 8 del 2021, ha ristretto il *thema decidendum* “in coerenza con la lesione effettivamente lamentata nel ricorso”.

2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere

L’art. 127, primo comma, Cost. “prevede che il Governo, quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione possa proporre ricorso” dinanzi alla Corte. Tale regola è ribadita dall’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953. “L’elaborazione del ricorso a cura della difesa tecnica è un’attività priva di ogni rilevanza esterna. La proposizione del ricorso, valorizzata sia dal dettato costituzionale sia dalla legge n. 87 del 1953, si identifica nella sua notificazione ed è rispetto a tale notificazione, da cui dipendono l’esercizio del diritto di difesa della controparte e il successivo dispiegarsi del contraddittorio, che occorre valutare la tempestività dell’*editio actionis*. L’art. 31, comma 3, della legge n. 87 del 1953 fugge ogni dubbio a tale riguardo, nel disporre che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti (...), al Presidente della Giunta regionale. Ai fini della valutazione della tempestività dell’atto di impugnazione, la legge annette rilievo alla notificazione e non fa menzione alcuna dell’attività prodromica di redazione del ricorso. Anche per la successiva attività di deposito, la legge mostra di avere riguardo alla sola notificazione. Tale quadro è coerente con le specificazioni delle Norme integrative (...) che, all’art. 19, nel testo vigente *ratione temporis*, menzionano la sola notificazione del ricorso”. Così la sentenza n. **24**.

La sentenza n. **248** ha confermato che, “ai fini del promovimento del giudizio in via d’azione, rileva la data di notificazione dell’atto introduttivo, non quella della sua redazione, e che il termine di sessanta giorni, destinato a scadere nella giornata di sabato, si proroga di diritto al successivo lunedì, in base alle previsioni dell’art. 52, commi 3 e 5, cod. proc. amm. e applicabili ai giudizi costituzionali in virtù dell’art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953”. Tale regola si applica “anche perché – essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo – costituisce ormai un principio generale dell’ordinamento processuale (...). La sua applicazione, d’altronde, non produce l’effetto di modificare il termine stabilito nell’art. 127 Cost., incidendo solamente sulle modalità del suo computo”.

L’ordinanza n. **47** ha ribadito che “la notificazione del ricorso in un luogo errato, diverso dalla sede dell’ente, non determina l’inesistenza della notificazione, bensì la sua nullità”. Nella specie, la Corte ha sanzionato con la manifesta inammissibilità, per decadenza, un ricorso statale rilevando che “l’esito negativo della notifica (...) è imputabile al ricorrente, il quale ha errato nell’individuare l’indirizzo dell’ente convenuto, agevolmente rinvenibile su fonti aperte”. A fronte di tale nullità, il ricorrente “non ha proceduto a rinnovare la notifica del ricorso”, incorrendo nella decadenza per essere decorso il termine per impugnare “senza che all’ente convenuto sia stato notificato l’atto di gravame e non essendosi altrimenti instaurato il contraddittorio”. Assurgendo l’integrità del contraddittorio a “questione logicamente preliminare rispetto all’estinzione del giudizio, la nullità della notifica del ricorso preclude ogni valutazione concernente gli effetti dell’atto di rinuncia depositato dal ricorrente”.

La sentenza n. **222** ha rammentato che “i termini per la notifica e per il deposito del ricorso devono intendersi stabiliti a pena di decadenza, perché se così non fosse le controversie fra lo Stato e le regioni

potrebbero essere instaurate *sine die*”.

La sentenza n. **119** – nel rilevare che le lacune dell’atto introduttivo del giudizio “non possono considerarsi sanate dagli argomenti spesi dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata in prossimità dell’udienza pubblica, oltre che nel corso della discussione orale” – ha altresì ritenuto che il ricorrente ha proposto “una nuova e diversa questione di legittimità costituzionale, inammissibile sia perché tardiva, in quanto prospettata dopo l’esaurimento del termine perentorio per impugnare, sia perché si traduce in una sostanziale *mutatio* della censura originariamente proposta”. La sentenza n. **222** ha ritenuto inammissibile l’impugnativa statale di disposizioni “già contenute nel testo originario (...) della legge regionale n. 10 del 2003, a suo tempo non impugnatate”. Peraltro, “trattandosi della modifica di un semplice inciso”, non ricorre “un’ipotesi di novazione della fonte che, altrimenti, avrebbe potuto consentire l’impugnazione della legge che avesse riprodotto una precedente disciplina” non censurata.

Talvolta sono state respinte eccezioni regionali di inammissibilità, per tardività, dell’impugnazione statale (sentenze nn. **21, 24, 248**).

La sentenza n. **24** non ha condiviso gli argomenti della difesa regionale che “identifica la proposizione del ricorso nella sua redazione e scinde tale fase da quella della successiva notificazione, che reputa irrilevante ai fini dell’osservanza del termine di legge”. Pertanto, il ricorso avverso la legge regionale pubblicata il 19 gennaio 2021 “è stato proposto tempestivamente lunedì 22 marzo 2021. Il termine di sessanta giorni, destinato a scadere sabato 20 marzo 2021, infatti, si proroga di diritto al successivo 22 marzo 2021”, in base ai commi 3 e 5 dell’art. 52 cod. proc. amm., applicabili ai giudizi costituzionali in virtù dell’art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953. Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha reputato irrilevante che la denunciata disciplina “si raccordi a una normativa previgente e non impugnata (...). Nel fissare un nuovo termine di vigenza di disposizioni derogatorie, la previsione impugnata, infatti, ha un autonomo effetto lesivo, il che fonda l’interesse a ricorrere del Presidente del Consiglio”. In ordine a un ulteriore quesito, si è rilevato che l’impugnazione “è rituale e tempestiva, in quanto investe le modificazioni che il legislatore regionale ha introdotto con riguardo alla preesistente disciplina”, la cui mancata denuncia “non preclude la proposizione di censure contro le innovazioni legislative”. La decisione ha poi rilevato, in relazione ad altre questioni, che: “a prescindere dalla circostanza che il legislatore regionale ha modificato in misura apprezzabile la disciplina previgente, il termine di impugnazione è rispettato”; le doglianze del ricorrente, riguardando “le novità introdotte dalla legge regionale” sono, rispetto ad esse, “tempestive e rituali”, censurando “in termini ammissibili la portata lesiva della nuova disciplina”; l’interesse a ricorrere “si correla all’estensione della portata applicativa della disciplina anteriore e, rispetto all’estensione disposta dalla normativa impugnata, il ricorso non è tardivo”; le deduzioni del ricorrente non vertono su una disposizione non tempestivamente impugnata, che è “richiamata al solo scopo di corroborare le diverse questioni” relative alla nuova disciplina regionale.

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 ripreso dalla sentenza n. **179**, 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” (così anche la sentenza n. **240**), 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” (analogamente la sentenza n. **217**). La sentenza n. **222** ha richiamato “il necessario requisito” di “corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato”. La sentenza n. **147** ha puntualizzato che il ricorso deve essere interpretato “alla stregua della deliberazione a impugnare”.

La sentenza n. **179** ha considerato inammissibile una censura regionale di violazione dell’art. 119 Cost. (“indicato nel ricorso senza alcuna motivazione”) rispetto al quale “difetta *ab imis*, nella delibera di autorizzazione ad impugnare della Giunta”, ogni riferimento quale ragione di impugnativa. La sentenza n. **217** ha ritenuto inammissibili talune censure statali evocanti parametri privi di riscontro nella delibera del Consiglio dei ministri. Per la sentenza n. **222**, “non vi è, effettivamente, piena corrispondenza tra il ricorso dell’Avvocatura generale dello Stato e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato, in quanto il

Presidente del Consiglio (...) ha impugnato solo l'articolo 24, comma 1, lettera g)" e "non le ulteriori disposizioni contenute nell'articolo 24" medesimo, con conseguente inammissibilità del ricorso sul punto. La sentenza n. **240** ha ritenuto inammissibile, nella sola parte motiva, una questione "riferita a un parametro non compreso nella delibera del Consiglio dei ministri di promovimento del ricorso".

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni regionali (sentenze nn. **5, 216, 242**) di inammissibilità delle questioni per mancanza di corrispondenza tra il ricorso e la delibera di impugnazione.

La sentenza n. **5** ha riconosciuto che la delibera del Consiglio dei ministri non ha incluso il comma 2 dell'impugnato art. 91 nell'autorizzazione all'impugnativa. Tuttavia, lo stesso ricorso lo menziona "solo nel dispositivo, mentre la motivazione è svolta esclusivamente in riferimento ai commi 1 e 3 dell'art. 91, sicché il richiamo al comma 2 risulta frutto di un mero *lapsus calami*. D'altronde, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio (...) ha rilevato che l'illegittimità costituzionale del comma 2 (...) deriverebbe in via consequenziale dalla declaratoria di illegittimità costituzionale relativa ai commi 1 e 3, confermando così che il comma 2 non costituiva oggetto di impugnazione". Per la sentenza n. **242**, "l'Avvocatura generale dello Stato si è senz'altro mantenuta all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa".

La sentenza n. **126** ha puntualizzato che, a fronte della "volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di sollevare, a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di legittimità costituzionale", "spetta alla parte ricorrente la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura". In particolare, l'evocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è stata in passato ritenuta inammissibile, per omessa indicazione dello stesso nella delibera di autorizzazione al ricorso, "solo nelle ipotesi in cui i parametri comunitari interposti non fossero identificabili alla luce delle ragioni espresse". Nella specie, la Corte ha reputato irrilevante che il ricorso abbia indicato, tra i parametri della questione, anche l'art. 117, primo comma, Cost., benché il medesimo non fosse "esplicitamente richiamato dalla delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri di autorizzazione al ricorso". Invero, l'argomento sostanziale sostenuto nella delibera "consiste nella violazione di parametri desunti dal diritto UE", sicché "la chiarezza e l'univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella *mutatio libelli*".

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.

6 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **40, 46, 114, 123, 179**; ordinanza n. **232**); **43** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **4, 6, 11, 17, 45, 69, 71, 77, 84, 85, 92, 106, 110, 115, 119, 121, 124, 126, 161, 168, 187, 191, 217, 218, 221, 222, 229, 235, 236, 239, 240, 242, 251, 259, 268**; ordinanze nn. **3, 37, 38, 44, 78, 83, 142, 185**); **28** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **5, 21, 24, 39, 68, 70, 108, 112, 135, 147, 153, 155, 160, 189, 190, 199, 200, 201, 216, 248, 252, 255, 265, 267**; ordinanze nn. **47, 55, 133, 134**); **7** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **9, 23, 86, 117**; ordinanze nn. **48, 130, 158**).

In dettaglio, delle **78** decisioni rese su ricorsi statali, **8** hanno riguardato la Regione Abruzzo (sentenze nn. **77, 85, 92, 106, 191, 235**; ordinanze nn. **3 e 83**), **4** la Regione Basilicata (sentenze nn. **121, 168, 259**; ordinanza n. **78**), **4** la Regione Calabria (sentenze nn. **6, 124, 236**; ordinanza n. **142**), **1** la Regione Campania (sentenza n. **187**), **1** la Regione Emilia-Romagna (sentenza n. **119**), **4** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **112, 199, 216, 265**), **2** la Regione Lazio (sentenze nn. **115 e 221**), **3** la Regione Liguria (sentenza n. **69**; ordinanze nn. **37 e 44**), **5** la Regione Lombardia (sentenze nn. **84, 126, 222, 251**; ordinanza n. **185**), **3** la Regione Molise (sentenze nn. **45, 110, 268**), **1** la Regione Piemonte (sentenza n. **4**), **4** la Regione Puglia (sentenze nn. **17, 161, 240, 242**), **6** la Regione Sardegna (sentenze nn. **24, 68, 248, 255**; ordinanze nn. **47 e 133**), **13** la Regione Siciliana (sentenze nn. **39, 70, 108, 135, 147, 155, 160, 190, 200, 201, 252**; ordinanze nn. **55 e 134**), **4** la Regione Toscana (sentenze nn. **11, 229, 239**; ordinanza n. **38**), **1** la Regione Umbria (sentenza n. **218**), **5** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **5, 21, 153, 189, 267**), **2** la Regione Veneto (sentenze nn. **71 e 217**), **4** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **23**; ordinanze nn. **48, 130, 158**), **4** la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. **9, 23, 86, 117**).

La sentenza n. **23** ha congiuntamente deciso questioni aventi ad oggetto norme adottate da ambedue le

Province autonome.

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. Rinviano *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **46, 112, 126, 240, 259** hanno escluso che l'intervenuta modifica della disposizione originariamente censurata e, in generale, il sopravvenuto mutamento del quadro normativo avessero un'influenza sulla questione sottoposta alla Corte.

Per la sentenza n. **46**, "le modifiche introdotte riguardano aspetti diversi da quelli oggetto di censura" e "non incidono (...) sui termini delle questioni" (similmente la sentenza n. **259**). La sentenza n. **112** ha osservato che la previsione modificativa "(che non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri) non è idonea ad incidere sui termini della controversia" e che mancano "i presupposti di un'eventuale estensione della questione alla disposizione sopravvenuta". Da un lato, "l'adozione di quest'ultima non mina l'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente (...), perché l'eventuale accoglimento del ricorso priverebbe di oggetto la disposizione modificativa; dall'altro lato, è escluso che si tratti di un caso di modifica marginale", in cui si "ritiene la questione estensibile alle disposizioni sopravvenute, che non mutino il contenuto precettivo della disposizione impugnata". Invero, la modifica introdotta dalla disposizione sopravvenuta "presenta carattere sostanziale, sicché l'estensione ad essa della questione – oltre ad incidere sul principio del contraddittorio e su quello di corrispondenza tra chiesto e pronunciato – determinerebbe un'impropria sostituzione della valutazione dell'organo politico competente a deliberare il ricorso (...), valutazione necessaria anche nell'ipotesi in cui la modifica si traduce in una riduzione della portata lesiva della norma impugnata". Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha rilevato che lo *ius superveniens* "non apporta una modifica marginale ma muta il contenuto precettivo della disposizione impugnata". Per la sentenza n. **126**, la novità introdotta dal legislatore regionale "non determina alcun rilevante effetto sul sindacato" della Corte, "né tantomeno essa può considerarsi satisfattiva", avuto riguardo al *thema decidendum*. La sentenza n. **240** ha osservato che la novella del 2022 "è stata impugnata dal Presidente del Consiglio" con successivo ricorso, "ciò che esclude la necessità di estendere lo scrutinio (...) alla nuova formulazione" della norma censurata. Analogamente, per altra questione, la pronuncia ha escluso l'estensione del giudizio alla nuova disposizione, "oggetto di un distinto ricorso".

La sentenza n. **11** ha escluso che la sopravvenuta revoca della delibera consiliare richiamata dalla denunciata disposizione regionale avesse una ricaduta sul giudizio di costituzionalità di quest'ultima. Infatti, il contenuto della prima delibera "non risulta modificato" bensì riproposto dalla successiva, che si "è limitata a correggere un errore materiale (...) ma non ha emendato l'individuazione delle aree non idonee" per l'installazione di impianti geotermici.

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 competenze fissate nelle suddette fonti o nelle disposizioni di attuazione (sentenza n. **46**; ordinanze nn. **48** e **232**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **5, 21, 23, 24, 39, 68, 70, 86, 108, 117, 135, 153, 155, 160, 190, 200, 201, 216, 248, 252, 255, 267**; ordinanze nn. **47, 130, 134, 158**).

La violazione del principio di leale collaborazione risulta dedotta nelle sentenze nn. **11, 24, 40, 46, 114, 123, 179, 187, 221, 229, 239, 240, 248, 251**.

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. **4, 11, 21, 23, 24, 77, 108, 117, 121, 126, 147, 160, 199, 216, 217, 221, 229, 239, 251, 265**; ordinanze nn. **3, 78, 130**). La sentenza n. **4** ha puntualizzato che "la censura relativa al riparto di competenza presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra" di violazione dei vincoli europei, "che investe il contenuto della scelta legislativa" (analogamente la sentenza n. **77**); pertanto,

la Corte ben può “invertire l’ordine di esame delle questioni” come proposte dal ricorrente. Sui rapporti tra l’ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra* alla Parte II, cap. IV.

La sentenza n. **70** ha sottolineato “la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto competenziale”. Analogamente, la sentenza n. **267** ha rilevato che le censure attinenti “all’asserita violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni (...) hanno natura pregiudiziale e, pertanto, devono essere esaminate, di norma, in via prioritaria”.

La sentenza n. **221** ha puntualizzato che un “mero schema di decreto legislativo” non è atto idoneo “ad assurgere a norma interposta”.

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 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. **5, 6, 9, 11, 17, 24, 39, 45, 70, 71, 77, 84, 86, 92, 106, 108, 124, 135, 155, 187, 190, 199, 200, 201, 216, 217, 221, 229, 235, 236, 239, 240, 242, 251, 252, 255, 267**; ordinanze nn. **47, 134, 158, 185**) o anche esclusivamente della pretesa violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (ordinanze nn. **3, 55, 83, 133**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. La sentenza n. **40** ha richiamato le “due condizioni costantemente richieste (...) al fine dell’ammissibilità di censure regionali fondate su un parametro estraneo al riparto di competenze: in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza”.

In un caso l’esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza (sentenza n. **40**), è stato riservato a censure regionali proposte in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all’impugnazione. Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **4**, “il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto (...), consistendo l’interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione” (in termini analoghi le sentenze nn. **21** e **248**). La sentenza n. **21** ha altresì precisato che “l’utilità che fonda l’interesse all’impugnazione attiene al corretto inquadramento delle competenze legislative (...). L’interesse del ricorrente è, dunque, volto a ottenere una pronuncia (...) che dirimi ogni incertezza riguardo tale inquadramento” (similmente la sentenza n. **248**). Inoltre, “nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, occorre tenere conto dei parametri vigenti *ratione temporis* al momento dell’instaurazione del giudizio”. Più in generale, la sentenza n. **24** ha rammentato che “il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto (...). Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l’ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato” (similmente, sul punto, le sentenze nn. **112** e **123**). Per la sentenza n. **189**, il sindacato di costituzionalità “deve trovare spazio ove la norma, seppure (...) a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti”.

Sono pertanto votate a una pronuncia di inammissibilità questioni affette da carenza, anche sopravvenuta (sentenza n. **23**), di interesse (sentenze nn. **68** e **189**) nonché caratterizzate dall’inidoneità dell’intervento

invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente (sentenza n. **68**).

La sentenza n. **23** ha sottolineato che il “mutamento sia della normativa statale interposta sia di quella provinciale ha (...) prodotto un adeguamento di quest’ultima alle indicazioni del legislatore statale”, sicché “non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso”. La sentenza n. **68** ha osservato che, “anche nell’ipotesi di accoglimento delle ragioni del ricorrente, la sola caducazione dell’intero art. 6 impugnato, o di parti di esso (...) non potrebbe di certo restaurare il principio affermato nell’atto di impugnazione, cioè la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate, attraverso il *referendum*, al procedimento di formazione della legge regionale”. La sentenza n. **189** ha sostenuto che “la disposizione, nel significato che le parti le attribuiscono, non avrebbe ricevuto applicazione né mai potrebbe riceverla in futuro, trattandosi di regime transitorio”.

La sentenza n. **71** ha chiarito che non può essere riconosciuto alla denunciata disposizione “un autonomo effetto lesivo a fronte della perdurante vigenza della norma regionale presupposta”.

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per carenza, anche sopravvenuta (sentenza n. **21**), di interesse all’impugnazione (sentenze nn. **46**, **110**, **248**, **255**), per difetto di forza precettiva e carattere lesivo della disposizione censurata (sentenza n. **17**), per l’omessa impugnazione di disposizioni anteriori parimenti lesive (sentenze nn. **5**, **21**, **255**) e per la pretesa reviviscenza di precedente normativa riprodotta da quella denunciata (sentenza n. **9**). La sentenza n. **5** ha precisato che “l’esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l’impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina”. Infatti, “nessuna forma di acquiescenza riguardo ad altre successive norme (...) è dato riscontrare nel nostro ordinamento nella mancata impugnazione di una disposizione di legge pur avente il medesimo contenuto dell’altra sopravvenuta”. Secondo il consolidato orientamento ripreso dalla sentenza n. **21**, “nei giudizi in via principale non si applica l’istituto dell’acquiescenza, 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 la sentenza n. **255**). Più diffusamente le sentenze nn. **23** e **251** hanno ribadito che “l’ammissibilità del ricorso in via principale non è preclusa dal carattere confermativo o riproduttivo di una disposizione rispetto ad altra norma non impugnata, in quanto ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell’accertamento della sua legittimità: l’istituto dell’acquiescenza non si applica ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere dello Stato (...). Di conseguenza, una disposizione ripetitiva di una precedente norma è comunque impugnabile e oggetto di censura anche rispetto al contenuto riproduttivo o di rinvio”. La sentenza n. **24** ha puntualizzato che l’ammissibilità dell’impugnazione, “in termini di tempestività e di sussistenza dell’interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi”, sicché “l’acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate”.

Secondo la sentenza n. **9**, l’impugnata norma provinciale “non integra una disposizione meramente abrogativa, (...) così che la declaratoria di illegittimità costituzionale non comporterebbe in nessun caso la reviviscenza della precedente disciplina”. La sentenza n. **17** ha osservato che la norma impugnata, “pur non disponendo per l’immediato, ha (...) uno specifico contenuto precettivo”. A giudizio della sentenza n. **21**, “l’affermazione della difesa regionale secondo cui la più recente normativa statale (...) ha liberalizzato la materia ben più di quanto avrebbe (ad avviso del ricorrente) fatto la legge regionale in esame, al punto che la questione dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse all’impugnazione, non può condurre a una pronuncia d’inammissibilità (...). Occorre valutare, infatti, se la disposizione impugnata è intervenuta *in parte qua* in un ambito materiale (...) di esclusiva competenza statale”. La sentenza n. **46** ha chiarito che “la presenza di una clausola di salvaguardia” delle competenze delle autonomie speciali “impone una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impuginate, senza che ciò implichi l’inammissibilità delle censure”. In particolare, “se l’applicazione di una disciplina statale agli enti ad autonomia differenziata dovesse risultare lesiva delle competenze di questi ultimi, in presenza di una clausola di salvaguardia dovrà in linea generale presumersi – nell’ottica di una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme di tale disciplina – che il legislatore statale abbia inteso escluderne l’applicabilità a tali enti; sicché l’eventuale questione di legittimità costituzionale di una siffatta disciplina per violazione delle competenze statutarie dovrebbe essere dichiarata non fondata «nei sensi di cui in motivazione»”. Peraltro, laddove, “pur in presenza di una clausola generale di salvaguardia, una singola disposizione costituisca

l'esercizio di una competenza esclusiva prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, è del tutto logico presumere che il legislatore statale abbia inteso vincolare anche questi ultimi, a prescindere da un'espressa previsione in tal senso". La sentenza n. **255** ha evidenziato che "la vecchia norma e quella subentrata non presentano un contenuto identico".

La sentenza n. **24** ha ritenuto "ininfluente in punto di ammissibilità la circostanza che non siano state impugnate leggi di Regioni a statuto ordinario contenenti una disciplina per molti versi assimilabile a quella oggetto" del giudizio. Per la sentenza n. **251**, "correttamente la difesa statale esclude che la mancata impugnazione del testo previgente dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 (...) possa determinare una sorta di tacita accettazione della previsione regionale".

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, l'abrogazione e la soppressione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso soddisfacente 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. **9, 92, 200, 222, 242**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la permanenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **23, 112, 160, 187, 235, 240, 268**). La sentenza n. **23** ha richiamato i presupposti cui la Corte "costantemente subordina l'accertamento della cessata materia del contendere, ovvero che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore*" (in termini simili le sentenze nn. **200, 222, 242**). Analogamente, la sentenza n. **240** ha confermato che "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 si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto *medio tempore* applicazione" (nello stesso senso le sentenze nn. **92, 235, 268**).

La sentenza n. **9** ha evidenziato la "soppressione della modifica arrecata dalla norma impugnata e la sua mancata applicazione *medio tempore*". La sentenza n. **92** ha osservato che, con le sopravvenute modifiche della norma regionale denunciata, "si devono intendere superate le ragioni di doglianza espresse dallo Stato"; inoltre, il "ristretto periodo di operatività della disposizione impugnata, le puntuali allegazioni della parte resistente in ordine alla mancata applicazione e alla portata chiarificatrice della normativa sopravvenuta, la carenza di specifiche contestazioni del ricorrente sui profili indicati, convergono nell'escludere che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, nel limitato tempo della sua vigenza, abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dalla difesa statale". Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha rilevato che, con lo *ius superveniens*, "il legislatore regionale ha allineato l'originaria disciplina di dettaglio (...) ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale", superando "la discrepanza censurata dal ricorrente" che non ha contestato "il carattere soddisfacente delle modifiche"; né, in virtù del "ridotto periodo di vigenza" della norma denunciata, si è prodotto l'effetto lesivo adombrato nel ricorso. La sentenza n. **200** ha sottolineato "l'intervenuta abrogazione della norma impugnata" e la circostanza della sua mancata applicazione *medio tempore*, confermata dalle dichiarazioni provenienti dalla Regione e depositate nel corso dell'udienza pubblica. Per la sentenza n. **222**, "le sopravvenienze normative, anche tenendo conto di quanto affermato dalla difesa erariale in pubblica udienza, possono senz'altro considerarsi soddisfattive rispetto alle doglianze che avevano originato l'impugnativa e le norme impugnate non hanno trovato applicazione *medio tempore*". La sentenza n. **242** ha rilevato che la circostanza della mancata applicazione *medio tempore* della normativa censurata risulta integrata "alla luce sia di quanto riferito nella nota del 13 ottobre 2022 dell'ASL Bari (...) sia di quanto dichiarato dalla resistente in udienza, rispondendo al quesito al riguardo rivolto ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative"; inoltre, lo *ius superveniens* ha "emendato le disposizioni impuginate rimuovendo i *vulnera* denunciati".

La sentenza n. **24** non ha riscontrato i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in quanto le sopravvenienze normative, "per un verso, non implicano il venir meno delle ragioni di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente e, per altro verso, modificano in misura apprezzabile le previsioni impuginate". La sentenza n. **112** ha ritenuto "assenti entrambi i presupposti di un'eventuale cessazione della materia del contendere": infatti, la novella "non ha carattere soddisfacente, avendo solo ridotto l'arco temporale in cui ha operato la norma impugnata", che "era direttamente applicabile e ha

prodotto effetti per circa un anno”. Con riguardo ad altro quesito, la pronuncia ha parimenti evidenziato che la modifica “palesamente non ha carattere soddisfacente, avendo anzi prolungato l’arco temporale di applicazione di una delle disposizioni impugnate”. Per la sentenza n. **187**, il carattere “asseritamente non soddisfacente delle modifiche e l’assenza di deduzioni sulla mancata applicazione *medio tempore* del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa tredici mesi), escludono la cessazione della materia del contendere”, sicché lo scrutinio deve “essere condotto nel merito anche con riferimento alla formulazione previgente delle disposizioni impugnate”. In relazione ad altra questione, la pronuncia ha osservato che, “se la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle censure del Governo” (venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni giurisprudenziali “per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere”), “viceversa (anche per l’assenza di qualsiasi diversa indicazione delle parti) non si configura l’ulteriore requisito della mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata, che deve ritenersi non provato, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa sei mesi) della disposizione modificata”. Pertanto, nonostante lo *ius superveniens*, lo scrutinio della norma impugnata “deve essere condotto nel merito”. La sentenza n. **221** ha ritenuto sufficiente “a escludere la ricorrenza delle condizioni per dichiarare (...) la cessata materia del contendere” la circostanza che le norme oggetto del primo ricorso statale “sono state modificate da norme regionali a loro volta impugnate” con un secondo ricorso. La sentenza n. **235** ha ritenuto che, “a prescindere dalla verifica del carattere soddisfacente delle modifiche introdotte (peraltro, di difficile svolgimento in ragione della quantità delle modifiche operate), l’assenza di deduzioni sulla mancata applicazione *medio tempore* del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere”. Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha sostenuto che la sopravvenuta abrogazione della norma denunciata “è senz’altro soddisfacente rispetto alle doglianze che avevano originato l’impugnativa, ma l’assenza di deduzioni sulla mancata applicazione *medio tempore* del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere”. Per la sentenza n. **240**, “la norma impugnata, di immediata attuazione, è rimasta in vigore per oltre tre mesi, e non vi è certezza della sua mancata applicazione *medio tempore*, sicché non vi è necessità di verificare se la modifica intervenuta sia effettivamente soddisfacente. In relazione ad altro quesito, la pronuncia ha sottolineato che, “a prescindere dal profilo della mancata applicazione della norma, rimasta in vigore solo ventotto giorni”, lo *ius superveniens* “non ha carattere soddisfacente”. La sentenza n. **268** ha affermato che “l’esame delle questioni deve comunque compiersi con riferimento alla versione originaria delle norme impugnate”. Infatti, lo *ius superveniens*, “per la tardività con cui è stato approvato nonché per i rilievi formulati dalla Corte dei conti, non è supportato da elementi idonei a far ritenere (...) soddisfacenti le modifiche”; inoltre, “l’assenza di deduzioni sulla mancata applicazione *medio tempore* delle norme impugnate, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere”.

La sentenza n. **4** non ha accolto un’istanza regionale rivolta a ottenere una declaratoria di cessata materia del contendere in quanto né “la cessazione di efficacia della disposizione per lo spirare del termine, né la sua asserita non applicazione *medio tempore* – peraltro non dimostrata (...) – determinano il sopravvenuto difetto dell’interesse al ricorso”.

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. **5, 17, 21, 92, 114, 123, 179, 187, 190**; ordinanze nn. **3, 38, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 158, 185**). In generale, la sentenza n. **5** e le ordinanze nn. **3** e **48** hanno rammentato che, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative vigenti *ratione temporis*, “la rinuncia al ricorso, seguita dall’accettazione della controparte costituita, comporta l’estinzione del processo” (analogamente la sentenza n. **187** e le ordinanze nn. **38, 55, 78, 83, 130, 133, 158, 185**).

La sentenza n. **5** ha evidenziato che la parziale rinuncia statale al ricorso, accettata dalla resistente, ha fatto seguito all’abrogazione della disposizione impugnata. La sentenza n. **21** ha sottolineato che è intervenuta la rinuncia parziale al ricorso in ragione della “natura soddisfacente delle modifiche apportate” alla disposizione impugnata dalla successiva legislazione regionale. L’ordinanza n. **83** ha rilevato che il Consiglio dei ministri “ha deliberato di rinunciare al ricorso, in considerazione delle modifiche apportate alle disposizioni impugnate” e “della loro mancata applicazione *medio tempore*”. La sentenza n. **92** ha osservato che “la ragione della rinuncia” parziale “risiede nell’approvazione” di una norma regionale che “il ricorrente ritiene abbia posto rimedio ai vizi denunciati con il ricorso”; e che, allo stesso modo, sono state considerate soddisfacenti le modifiche introdotte da un’ulteriore legge regionale. L’ordinanza n. **158** ha

evidenziato come la rinuncia integrale del Governo abbia fatto seguito a una prima rinuncia parziale all'impugnativa; entrambe, successive a sopravvenienze normative, sono state accettate dalla controparte costituita.

Peraltro, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative vigente *ratione temporis*, “la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo” (ordinanze nn. **37** e **44**; analogamente le ordinanze nn. **142** e **232**).

L'ordinanza n. **37** ha riferito che il Presidente del Consiglio, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, “ha dichiarato di rinunciare al ricorso, osservando che le sopravvenute modifiche legislative hanno eliminato i profili di legittimità costituzionale sollevati e che la legge impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza, venendo così meno l'interesse alla declaratoria di illegittimità”. L'ordinanza n. **44** ha dato atto che il Presidente del Consiglio, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso “sul presupposto che, in conseguenza dello *ius superveniens*, la Regione ha modificato le disposizioni impugnate eliminando i profili di illegittimità (...) e che la legge impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza, sicché è venuto meno l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità”.

6. La riunione e la separazione dei giudizi

I ricorsi definiti nel 2022 hanno registrato **9** casi di riunione (sentenze nn. **21, 23, 168, 187, 190, 200, 221, 242, 268**) e **11** di separazione (sentenze nn. **5, 9, 22, 23, 114, 123, 179, 190, 248, 255, 267**).

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. **23** e **190**). Tale tecnica è usualmente 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 siano 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 per “l'evidente” (sentenze nn. **190** e **268**) o “parziale” (sentenza n. **221**) connessione (sentenza n. **21**) dei giudizi; per la stretta connessione dei giudizi originati dai due ricorsi, “atteso che il secondo riguarda la normativa regionale incidente su quella originariamente denunciata, per motivi parzialmente coincidenti con quelli adottati a sostegno della prima impugnativa” (sentenza n. **242**); per “la connessione tra le norme impugnate e in considerazione dell'identità del parametro” (sentenza n. **168**); in “ragione della stretta connessione che lega la maggior parte delle disposizioni oggetto dei (...) ricorsi e dell'analogia che si ravvisa tra alcune delle censure” (sentenza n. **187**); per la connessione delle questioni (sentenza n. **200**).

La sentenza n. **268** ha sottolineato che i giudizi ineriscono a norme regionali aventi il medesimo oggetto e “censurate in riferimento al medesimo parametro costituzionale”.

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il giudizio 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 **6** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni (sentenze nn. **40, 46, 114, 123, 179**; ordinanza n. **232**), lo Stato risulta sempre costituito, tranne che in un'occasione (ordinanza n. **232**).

Con riferimento alle **78** pronunce che hanno deciso o comunque interessato ricorsi statali (sentenze nn. **4, 5, 6, 9, 11, 17, 21, 23, 24, 39, 45, 68, 69, 70, 71, 77, 84, 85, 86, 92, 106, 108, 110, 112, 115, 117, 119, 121, 124, 126, 135, 147, 153, 155, 160, 161, 168, 187, 189, 190, 191, 199, 200, 201, 216, 217, 218, 221, 222, 229, 235, 236, 239, 240, 242, 248, 251, 252, 255, 259, 265, 267, 268**; ordinanze nn. **3, 37, 38, 44, 47, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 134, 142, 158, 185**), le **13** 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. **37, 44, 142**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **6, 39, 77, 106, 124, 236**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenza n. **160**), nei sensi di cui in motivazione (sentenza n. **45**); non fondatezza (sentenza n. **218**); manifesta inammissibilità (ordinanza n. **47**).

In particolare, i casi di mancata costituzione hanno interessato le Regioni Abruzzo (sentenze nn. **77** e

106), Calabria (sentenze nn. **6**, **124**, **236**; ordinanza n. **142**), Liguria (ordinanze nn. **37** e **44**), Molise (sentenza n. **45**), Sardegna (ordinanza n. **47**), Sicilia (sentenze nn. **39** e **160**) e Umbria (sentenza n. **218**).

La sentenza n. **168** ha rammentato che, ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle norme integrative, *ratione temporis* applicabile, “la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso che, a sua volta, deve avvenire entro dieci giorni dalla notificazione”, in forza dell'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Inoltre, “non si applica ai giudizi costituzionali l'istituto della sospensione feriale dei termini processuali”. La sentenza n. **187** ha puntualizzato che la predetta disposizione delle norme integrative, in virtù della quale “l'atto di costituzione della parte resistente contiene le conclusioni e l'illustrazione delle stesse, mira (...) a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate”.

La sentenza n. **168** ha dichiarato inammissibile la costituzione della Regione Basilicata nel primo dei giudizi ivi congiuntamente decisi “perché avvenuta, tardivamente, il 2 settembre 2021”. Nella specie, “poiché la notificazione del ricorso è avvenuta il 4 luglio 2021 e il termine per il deposito dello stesso scadeva il 14 successivo, il termine ultimo per la costituzione della resistente era il 13 agosto 2021”.

La sentenza n. **187**, nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione, ha negato rilievo alla dedotta circostanza che la resistente si sia “limitata a chiedere il rigetto del ricorso, senza addurre alcuna argomentazione in ordine alle doglianze in esso prospettate”.

Secondo l'orientamento ripreso dalla sentenza n. **119**, con la memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, “è possibile soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette (...) ad ampliare il *thema decidendum* fissato con tale ultimo atto” (analogamente la sentenza n. **240**). La sentenza n. **117** ha puntualizzato che “il vizio genetico di un ricorso non motivato non può essere sanato attraverso una integrazione successiva” con la memoria depositata in vista dell'udienza.

La sentenza n. **119** – nel rilevare che le lacune dell'atto introduttivo “non possono considerarsi sanate dagli argomenti spesi dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, oltre che nel corso della discussione orale” – ha altresì ritenuto che il ricorrente ha proposto “una nuova e diversa questione di legittimità costituzionale, inammissibile sia perché tardiva, in quanto prospettata dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare, sia perché si traduce in una sostanziale *mutatio* della censura originariamente proposta”. La sentenza n. **240** ha ritenuto inammissibile, nella sola parte motiva, una questione “proposta per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza”.

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” (sentenze nn. **46**, **121**, **221** nonché ordinanza n. **134**; in termini simili la sentenza n. **259**). L'ordinanza dibattimentale del 22 marzo 2022 allegata alla sentenza n. **117** 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”. Secondo l'ordinanza n. **134**, ciò vale “*a fortiori*, alla luce dell'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 un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*”. Analogamente, la sentenza n. **121** ha puntualizzato che il costante orientamento, “che esclude, nel giudizio in via principale, la partecipazione di soggetti privi di potestà legislative (...), non risulta incrinato (...) dalla disciplina relativa agli *amici curiae*”. La *ratio* dell'intervento nel giudizio costituzionale “è, infatti, radicalmente diversa da quella sottesa al deposito di opinioni in qualità di *amici curiae*, tant'è che solo l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali. Del resto, la facoltà di presentare memorie concessa a formazioni sociali senza scopo di lucro e a soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione”, lungi dal determinare alcuna disparità di trattamento, “è diretta, viceversa, a offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso (...), che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che vantano interessi correlati all'esito del processo costituzionale” (così sul punto anche la sentenza n. **221**). Nella stessa prospettiva, la sentenza n. **259** ha sostenuto che le modifiche del 2020 alle norme integrative “non hanno inciso sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale” e, in relazione al supposto trattamento deteriore rispetto alle *opiniones*, che “la *ratio*

dell'intervento nel giudizio costituzionale è radicalmente diversa, anche sotto il profilo della legittimazione, da quella sottesa alle opinioni degli *amici curiae* (...), come diversi sono i termini per l'ingresso in giudizio e le relative facoltà processuali".

La sentenza n. **46** ha dichiarato inammissibile l'intervento di ASSONAT – Associazione nazionale approdi e porti turistici, qualificatasi come “associazione di categoria senza scopo di lucro di cui sono membri società concessionarie della Regione ricorrente”. La sentenza n. **117**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha giudicato inammissibile l'intervento della società Enel Green Power Italia. La sentenza n. **121** ha ritenuto inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* di Enel Green Power. L'ordinanza n. **134**, assunta in apposita camera di consiglio, ha ritenuto inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Legambiente Sicilia Aps. La sentenza n. **221** ha considerato inammissibile l'intervento di Enel Green Power Italia srl. La sentenza n. **259** ha giudicato inammissibile l'intervento di Enel produzione spa.

L'ordinanza n. **185**, dichiarativa dell'estinzione del processo, ha dato atto in motivazione dell'intervento di Enel Produzione spa ed Enel Green Power Italia srl.

8. Le decisioni della Corte

Le **84** decisioni rese nel 2022 sono costituite da **68** sentenze e **16** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito); ad esse si affiancano le pronunce interlocutorie.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Sono state pronunciate **1** ordinanza letta in udienza (nel giudizio definito con la sentenza n. **117**) e **1** ordinanza (n. **134**) adottata in apposita camera di consiglio, concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

8.2. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di estinzione del giudizio, di cessazione della materia del contendere e di inammissibilità, anche manifesta, 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 **23** (sentenze nn. **5, 17, 21, 92 – 4 dispositivi –**, **114, 123, 179, 187, 190**; ordinanze nn. **3, 37, 38, 44, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 142, 158, 185, 232**), per un totale di **26** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata dichiarata con sentenza (sentenze nn. **5, 17, 21, 92, 114, 123, 179, 187, 190**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **3, 37, 38, 44, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 142, 158, 185, 232**).

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. **5, 17, 21, 92, 114, 123, 179, 187, 190**; ordinanze nn. **3, 38, 48, 55, 78, 83, 130, 133, 158, 185**).

Nei giudizi definiti con le ordinanze nn. **37, 44, 142, 232** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B) Si sono registrate **5** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **9, 92 – 2 dispositivi –**, **200, 222, 242**), per un totale di **6** dispositivi. Tali decisioni sono derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione, modifica o soppressione delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato.

C) Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **29** (sentenze nn. **5, 21, 23 – 4 dispositivi –**, **24 – 3 dispositivi –**, **40, 68, 70, 71 – 2 dispositivi –**, **84, 86, 114, 117, 119, 135, 147, 168, 179, 189, 217, 221, 222 – 2 dispositivi –**, **229, 235, 239, 240, 248, 255 – 4 dispositivi –**, **259, 265**), per un totale di **39** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **5, 21, 23, 24, 68, 70, 71, 84, 86, 114, 117, 119, 135, 168, 217, 221, 222, 235, 239, 240, 248, 255, 259, 265**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **229**), del parametro (sentenze nn. **23** e **259**) e delle fonti interposte (sentenza n. **265**); alla ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **23, 84, 147, 265**); per violazione del divieto di *mutatio* della censura

originariamente proposta con il ricorso (sentenza n. **119**); per l'attuale (sentenze nn. **68** e **189**) o sopravvenuto (sentenza n. **23**) difetto di interesse della parte ricorrente; per l'inidoneità dell'intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente (sentenza n. **68**); per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenza n. **40**); per il decorso dei termini perentori di impugnazione (sentenze nn. **119** e **222**); per il difetto di corrispondenza tra il ricorso e la delibera governativa (sentenze nn. **217** e **222**) o regionale (sentenza n. **179**) di autorizzazione all'impugnazione.

D] Si è registrata **1** pronuncia di manifesta inammissibilità (ordinanza n. **47**), per un totale di **1** dispositivo.

L'ordinanza n. **47** ha ritenuto manifestamente inammissibile, per decadenza, una questione promossa dallo Stato con ricorso notificato all'ente convenuto presso un indirizzo erroneo. A fronte della nullità della notifica e in mancanza di costituzione della controparte, il ricorrente non ha proceduto alla rinnovazione nel termine perentorio di impugnazione.

8.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **38** (sentenze nn. **5 – 2 dispositivi** –, **11 – 2 dispositivi** –, **17, 21 – 2 dispositivi** –, **24 – 13 dispositivi** –, **40 – 2 dispositivi** –, **45, 46 – 4 dispositivi** –, **70 – 2 dispositivi** –, **71, 85, 92, 110, 114, 115, 117, 123, 126 – 2 dispositivi** –, **135, 147, 153, 155, 160, 179, 187 – 2 dispositivi** –, **189 – 2 dispositivi** –, **191, 199, 201 – 2 dispositivi** –, **218, 221, 222, 229, 239, 240 – 3 dispositivi** –, **242 – 2 dispositivi** –, **248 – 2 dispositivi** –, **267**), per un totale di **66** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **5, 11, 17, 21, 24, 40, 46, 70, 71, 85, 115, 117, 123, 126, 135, 153, 155, 179, 189, 191, 199, 201, 222, 239, 240, 242, 248, 267**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **46** e **135**.

L'inconferenza degli evocati parametri ha concorso a determinare l'esito di non fondatezza di cui alla sentenza n. **248**.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **24 – 11 dispositivi** –, **45, 46 – 2 dispositivi** –, **70, 92, 126, 187 – 2 dispositivi** –, **229, 242** 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. **11, 24, 160, 189, 191, 240**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto ermeneutico (sentenze nn. **110, 114, 147, 218, 221**).

B] Non sono state adottate decisioni recanti un dispositivo di manifesta infondatezza.

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **48** (sentenze nn. **4, 6, 9, 17, 21 – 2 dispositivi** –, **23 – 6 dispositivi** –, **24 – 21 dispositivi** –, **39, 40 – 2 dispositivi** –, **45 – 2 dispositivi** –, **69, 70 – 2 dispositivi** –, **77, 84, 86, 106 – 2 dispositivi** –, **108, 112 – 4 dispositivi** –, **114 – 2 dispositivi** –, **117 – 2 dispositivi** –, **121, 123 – 2 dispositivi** –, **124, 126 – 3 dispositivi** –, **135 – 2 dispositivi** –, **155 – 2 dispositivi** –, **160 – 3 dispositivi** –, **161, 168 – 4 dispositivi** –, **179 – 2 dispositivi** –, **187 – 2 dispositivi** –, **189 – 3 dispositivi** –, **190 – 9 dispositivi** –, **191, 199, 200 – 3 dispositivi** –, **201, 216 – 2 dispositivi** –, **217, 221 – 3 dispositivi** –, **235 – 3 dispositivi** –, **236, 239, 240 – 3 dispositivi** –, **251, 252 – 2 dispositivi** –, **255 – 6 dispositivi** –, **268 – 2 dispositivi** –), per un totale di **121** dispositivi.

In dettaglio, delle **48** sentenze di accoglimento, **4** hanno riguardato lo Stato (sentenze nn. **40, 114, 123, 179**), **4** la Regione Abruzzo (sentenze nn. **77, 106, 191, 235**), **2** la Regione Basilicata (sentenze nn. **121** e **168**), **3** la Regione Calabria (sentenze nn. **6, 124, 236**), **1** la Regione Campania (sentenza n. **187**), **3** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **112, 199, 216**), **1** la Regione Lazio (sentenza n. **221**), **1** la Regione Liguria (sentenza n. **69**), **3** la Regione Lombardia (sentenze nn. **84, 126, 251**), **2** la Regione Molise (sentenze nn. **45** e **268**), **1** la Regione Piemonte (sentenza n. **4**), **3** la Regione Puglia (sentenze nn. **17, 161,**

240), 2 la Regione Sardegna (sentenze nn. 24 e 255), 10 la Regione Siciliana (sentenze nn. 39, 70, 108, 135, 155, 160, 190, 200, 201, 252), 1 la Regione Toscana (sentenza n. 239), 2 la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. 21 e 189), 1 la Regione Veneto (sentenza n. 217), 1 la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. 23), 4 la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. 9, 23, 86, 117).

La sentenza n. 23 ha accolto questioni aventi ad oggetto norme adottate dalle due Province autonome.

A) Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in 39 pronunce (sentenze nn. 4, 6, 17, 21 – 2 dispositivi –, 23 – 5 dispositivi –, 24 – 16 dispositivi –, 39, 45 – 2 dispositivi –, 69, 77, 84, 86, 106, 108, 112 – 2 dispositivi –, 117, 121, 124, 126, 135, 155 – 2 dispositivi –, 160 – 3 dispositivi –, 161, 187 – 2 dispositivi –, 189, 190 – 9 dispositivi –, 199, 200 – 2 dispositivi –, 216 – 2 dispositivi –, 217, 221 – 2 dispositivi –, 235, 236, 239, 240 – 2 dispositivi –, 251, 252, 255 – 6 dispositivi –, 268), per un totale di 82 dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; in un solo caso è stato interessato un atto legislativo nel suo complesso (sentenza n. 268).

La sentenza n. 268 ha osservato che “l’illegittima applicazione dei principi contabili sul ripiano del disavanzo (...) comporta l’illegittimità” dell’intera legge regionale di bilancio.

La sentenza n. 124 ha precisato che, stante “la stretta correlazione delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021, la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata fa venir meno la stessa ragion d’essere dell’intera legge”. Analogamente, la sentenza n. 161 ha rilevato che la declaratoria di illegittimità dell’impugnata disposizione, recante l’oggetto dell’intervento legislativo, “fa venir meno la stessa ragion d’essere dell’intera legge” regionale, comprendente altri precetti di carattere meramente strumentale.

La sentenza n. 23, pur impiegando reiteratamente la formula “nella parte in cui prevede”, ha sanzionato interi periodi di commi dei censurati articoli di legge. Due dei capi di dispositivo in questione recano altresì la declaratoria di illegittimità di un comma “nella parte in cui prevede” le parole ivi specificamente indicate. Uno dei capi della sentenza n. 24, pur utilizzando la formula “nella parte in cui inserisce”, investe l’integrale contenuto precettivo della norma denunciata. La sentenza n. 117 ha altresì dichiarato illegittima, nel medesimo capo, una disposizione “nella parte in cui introduce” taluni commi di un nuovo articolo di una precedente legge provinciale.

B) Si sono registrate 4 decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. 40 – 2 dispositivi –, 114 – 2 dispositivi –, 123 – 2 dispositivi –, 179 – 2 dispositivi –), per un totale di 8 dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” (sentenze nn. 40 – 2 dispositivi –, 114, 123 – 2 dispositivi –, 179 – 2 dispositivi –) un determinato contenuto.

La sentenza n. 114 ha impiegato nel primo capo la formula “nei termini di cui in motivazione” e nel secondo ha dichiarato illegittimi taluni commi “nella parte in cui non prevedono” l’intesa ai fini dell’adozione di un decreto ministeriale.

C) Le pronunce che contengono dispositivi di natura ablativa sono state 17 (sentenze nn. 9, 23 – 3 dispositivi –, 24 – 5 dispositivi –, 70 – 2 dispositivi –, 106, 112 – 2 dispositivi –, 117, 126 – 2 dispositivi –, 135, 168 – 4 dispositivi –, 189, 191, 201, 221, 235, 240, 268), per un totale di 29 dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui prevede” (sentenza n. 201), “nella parte in cui sancisce” (sentenza n. 24), “nella parte in cui disciplina” (sentenza n. 112), “nella parte concernente” (sentenza n. 168 – 4 dispositivi –) un certo contenuto, “nella parte in cui consente” (sentenza n. 24 – 2 dispositivi –) di realizzare determinate attività o “limitatamente alla parte in cui consente” (sentenza n. 70) l’esercizio di una facoltà, “nella parte in cui fissa” (sentenza n. 112) un criterio, “nella parte in cui esclude” (sentenza n. 106) l’operatività di un istituto, “nella parte in cui introduce” (sentenze nn. 117 e 221) o “abroga” (sentenza n. 135) uno o più commi, “nella parte in cui aggiunge” (sentenza n. 24) un inciso, “nella parte in cui abroga” (sentenza n. 24) o “nella parte in cui ha sostituito” (sentenza n. 235) una lettera, “nella parte in cui prevede” (sentenza n. 23 – 2 dispositivi –) o “dispone” (sentenza n. 189) le parole ovvero “limitatamente alle parole” (sentenze nn. 9, 23, 70, 126 – 2 dispositivi –, 191, 240) specificamente indicate in dispositivo.

La sentenza n. 268 ha dichiarato illegittime le denunciate norme regionali “nella parte in cui dispongono” le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione.

Due dei capi di dispositivo della sentenza n. 23 recano altresì declaratorie di illegittimità integrale

caratterizzate dall'impiego della formula "nella parte in cui prevede". La sentenza n. **117** ha altresì giudicato illegittima, nel medesimo capo, un'intera disposizione di legge provinciale. Il capo della sentenza n. **189** reca altresì un dispositivo di natura sostitutiva.

D] Le decisioni contenenti un dispositivo di natura sostitutiva sono state **2** (sentenze nn. **189** e **235**), per un totale di **2** dispositivi. Simili pronunce sostituiscono un precetto costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la norma impugnata illegittima "nella parte in cui dispone" (sentenza n. **189**) un dato contenuto, "anziché" quello costituzionalmente imposto o compatibile, ovvero "nella parte in cui ha introdotto" un comma "là dove fa riferimento" a un certo personale anziché (solo) ad un altro (sentenza n. **235**).

Il capo della sentenza n. **189** reca altresì un dispositivo di natura ablativa.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **4** (sentenze nn. **117**, **189**, **200**, **252**).

La sentenza n. **117** ha esteso la declaratoria di illegittimità a commi contenenti "una disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza con quella prevista dai commi espressamente impugnati". La sentenza n. **189** ha coinvolto nella declaratoria di illegittimità "una previsione strettamente e funzionalmente correlata con la porzione della disposizione impugnata", con cui costituisce "un insieme organico, espressivo di una logica unitaria". La sentenza n. **200** ha ritenuto illegittima una "disposizione meramente applicativa" della norma impugnata. La dichiarazione di illegittimità pronunciata dalla sentenza n. **252** ha investito le "residue disposizioni" della legge regionale impugnata, che "difettano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata".

In generale, la sentenza n. **68** ha rammentato "i limiti ristretti di utilizzo" dell'istituto nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, richiamando le "ipotesi del tutto particolari in cui la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dovrebbe consequenzialmente estendersi a disposizioni non impugnate ma avvinte da stretta ed esclusiva dipendenza funzionale con quella (sola) censurata, oppure a norme accessorie, prive di autonomo rilievo". D'altro canto, non appartiene ai compiti della Corte "né completare l'oggetto di un ricorso in via principale, né (...) estendere l'impugnativa o integrarla al di là dei termini in cui essa è proposta".

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha reso **4** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **26, 90, 164, 184**).

2. I soggetti del conflitto

Tutti i conflitti decisi nel 2022 sono stati promossi contro lo Stato da enti ad autonomia speciale.

In particolare hanno proposto ricorso le Regioni Sardegna (sentenza n. **26**), Valle d'Aosta (sentenza n. **90**), Sicilia (sentenza n. **184**) e la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **164**).

La sentenza n. **90** – nel dichiarare ammissibili gli interventi spiegati nel giudizio da A.F., S.B. e L.L.T., componenti del Consiglio regionale della Valle d'Aosta negli anni 2013/2018, nonché l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale del 25 gennaio 2022 – ha ricordato che se, di regola, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia, “non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto”. In particolare l'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti è ammissibile ove sia, come nel caso concreto, parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto. Tale intervento è ammissibile anche ove spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alla Corte. Infatti, la previsione generale dell'art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, va “interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione”. In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **184**.

La sentenza n. **164** – la quale ha ritenuto che possono essere oggetto di conflitto gli atti del Garante per la protezione dei dati personali – ha chiarito che quest'ultimo, “pur nella peculiare collocazione che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (...) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile”. Del resto, già in altre occasioni si è riconosciuto che il conflitto “può verteere su atti adottati dalla Banca d'Italia (...) e dall'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (...), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (...) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali”.

3. I termini per ricorrere

Ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, il termine per proporre ricorso è di sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

La sentenza n. **90** – nel rigettare un'eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività basata sull'assunto che la lesività dell'esercizio della funzione giurisdizionale si consumi con l'adozione dei primi atti di esercizio della stessa e che la sentenza di appello rientri fra gli atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti (in questo caso, la sentenza di primo grado) – ha chiarito che al conflitto da atto giurisdizionale è stata estesa “la possibilità, da parte della Regione, di presentare ricorso avverso qualsiasi atto, anche se preparatorio o non definitivo – diretto, in ogni caso, ad

esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”. Ciò consente alla Regione di reagire alla pretesa lesione già in relazione al primo atto di esercizio della funzione giurisdizionale, senza attendere che la lesione si cristallizzi con la definitività della decisione. Pertanto, è rimesso alla Regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto nel termine di legge.

4. Il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **26** ha ribadito che, per accertare la ricorrenza del requisito del tono costituzionale del conflitto, occorre che “il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (...), e ciò in disparte la possibilità che l’atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale (...). Sicché per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l’esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente”.

La sentenza n. **90** ha ribadito che sussiste il tono costituzionale del conflitto “quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (...), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (...), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente”. In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **184**.

5. L’oggetto del conflitto

5.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2022 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: i pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell’8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché i pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell’11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e ulteriori provvedimenti non meglio identificati (sentenza n. **26**); la sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 30 luglio 2021 (sentenza n. **90**); il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244 nonché la comunicazione del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, dello stesso Garante (sentenza n. **164**); il dispositivo della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, del 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELC, letto all’udienza del 7 ottobre 2021, e la citata sentenza (sentenza n. **184**).

La sentenza n. **90** – nel respingere un’eccezione di inammissibilità del conflitto in quanto impiegato quale improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale – ha ribadito che i conflitti innescati da atti giurisdizionali “sono ammissibili allorquando è contestata in radice l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici *errores in iudicando*, valendo, per questi ultimi, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni”.

5.2. I comportamenti censurati

In termini generali, la sentenza n. **26** ha puntualizzato che è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione “qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto, in ogni caso, ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”.

6. Il parametro del giudizio

La Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di norme degli statuti delle autonomie speciali e/o delle relative discipline attuative (sentenze nn. **26**, **90**, **164**, **184**); di parametri

contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. **26**); di parametri extracompetenziali (sentenza n. **26**); del principio di leale collaborazione (sentenza n. **184**).

7. La riunione dei giudizi

Nel 2022 è stata registrata **1** ipotesi di riunione di giudizi.

La sentenza n. **184** ha riunito due ricorsi regionali in considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e dell'identità delle censure proposte.

8. Le decisioni della Corte

Tutte le pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **26, 90, 164, 184**).

8.1. Le decisioni interlocutorie

È stata pronunciata **1** ordinanza letta in udienza nel giudizio definito dalla sentenza n. **90** concernente l'ammissibilità di interventi di soggetti terzi.

8.2. Le decisioni di merito

Delle **4** decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto, **2** hanno accolto il ricorso (sentenze nn. **26 – 2 dispositivi – e 90**); le altre **2** (sentenze nn. **164 e 184**) hanno registrato l'opposto esito di rigetto.

8.2.1. Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **164**, nel respingere il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, ha dichiarato che spettava a quest'ultimo, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con i quali, rispettivamente, è stato limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta provinciale 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la medesima Provincia a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale.

La sentenza n. **184** ha ritenuto non fondato il ricorso della Regione Siciliana e ha dichiarato che spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELIC, in relazione al ricorso proposto dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto regionale resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale e di quello consolidato per l'esercizio finanziario 2019.

8.2.2. Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **26** ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Sardegna e ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna e all'omologa Soprintendenza per le Province di Sassari e Nuoro esprimere gli impugnati pareri, disponendone per l'effetto l'annullamento

La sentenza n. **90** ha accolto il ricorso della Regione Valle d'Aosta e ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350 che – in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5 – ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa. Per l'effetto, sono stati annullati la citata sentenza nonché gli atti e i provvedimenti consequenziali o connessi.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha reso **11** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. **15, 32, 35, 80, 151, 154, 157, 208, 212, 250, 261**).

2. L'atto introduttivo

In talune occasioni (ordinanze nn. **15, 32, 157**) il ricorso conteneva istanze di autorimessione di questioni di legittimità costituzionale di norme asseritamente rilevanti per la decisione del conflitto.

La Corte ha sempre respinto simili istanze. L'ordinanza n. **15** ha considerato 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. n. 229 del 2021, prospettata in relazione ai plurimi profili indicati dai ricorrenti. Le ordinanze nn. **32** e **157** hanno ritenuto precluso l'esame della richiesta di autorimessione in mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto. L'ordinanza n. **32** ha, altresì, evidenziato la manifesta irrilevanza dovuta alla "carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione (...) e la definizione del giudizio".

3. I soggetti del conflitto

Le ordinanze nn. **15, 80, 151, 154, 212** hanno ribadito le stringenti condizioni di ammissibilità dei conflitti promossi da singoli parlamentari a tutela di proprie attribuzioni individuali. Sul punto si rinvia alla disamina svolta *infra*, nella Parte II, cap. III, in *L'ordinamento dello Stato – Il Parlamento*.

L'ordinanza n. **208**, soffermandosi sul profilo soggettivo del conflitto, ha riconosciuto la legittimazione attiva della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, poiché essa, in sede di giudizio sulle incolpazioni mosse ai magistrati, è competente a dichiarare, in posizione di indipendenza e definitivamente, la volontà del potere cui appartiene.

L'ordinanza n. **261** ha riconosciuto la natura di potere dello Stato al pubblico ministero, in particolare al procuratore della Repubblica, "in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (...): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene".

4. I profili oggettivi

4.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2022 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: il d.l. n. 229 del 2021, recante "Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria" (ordinanza n. **15**); la deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 11-A) del 24 marzo 2021 (ordinanza n. **35**); l'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, di undici disegni di legge di conversione di d.l. adottati, tra il marzo 2020 e l'agosto 2021, per fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale seguita alla diffusione del virus Sars-Cov-2 (ordinanza n. **80**); l'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, del disegno di legge di conversione del d.l. n. 121 del 2021 – contenente disposizioni urgenti in materia di

investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale – e in particolare dell’art. 7, in mancanza dell’acquisizione della decisione della Commissione europea prevista dall’art. 79 del d.l. n. 18 del 2020 (ordinanza n. **151**); le sentenze dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021 riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari (ordinanza n. **154**); l’approvazione dei commi da 629 a 633 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, che prevedono una procedura di conferma a tempo indeterminato, sino al compimento dei settanta anni di età, dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017 (ordinanza n. **157**); la deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A) che ha negato l’autorizzazione all’utilizzo di captazioni informatiche a carico di un parlamentare nell’ambito di un giudizio davanti alla sezione disciplinare del CSM (ordinanza n. **208**); la comunicazione del Presidente della Camera dei deputati del 24 gennaio 2022, n. 2022/0001634/GEN/SG-REG (e degli atti antecedenti, consequenziali o comunque connessi) che ha confermato il diniego di accesso di una deputata alla postazione elettorale predisposta per l’elezione del Capo dello Stato, per insussistenza delle condizioni indicate nel d.l. n. 2 del 2022 e nella comunicazione dei deputati questori del 21 gennaio 2022 (ordinanza n. **212**); le ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021 adottate nell’ambito di un procedimento esecutivo instaurato nei confronti dell’on. E.O. (ordinanza **250**); l’acquisizione, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, di corrispondenza scritta (messaggi scambiati tramite la piattaforma *WhatsApp* e tramite *e-mail*, estratto del conto corrente bancario personale) riguardante il senatore M.R. (ordinanza n. **261**).

4.2. I comportamenti censurati

Nel caso trattato dall’ordinanza n. **32** è venuto in rilievo l’omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex art. 50 Cost.*, presentata alle Camere il 18 ottobre 2021 da D.G., in proprio e in qualità di rappresentante di 101 sottoscrittori, cittadini italiani, appartenenti al personale della Polizia di Stato, avente ad oggetto la conversione del d.l. n. 127 del 2021.

5. La tutela cautelare

In **2** casi (ordinanze nn. **15** e **157**) la Corte ha ritenuto assorbita la questione relativa all’istanza di sospensione cautelare presentata dal ricorrente.

Nell’ordinanza n. **15** la Corte ha chiarito che l’avviso dato alle parti ricorrenti in ordine alla trattazione della domanda cautelare “assorbe ogni ulteriore comunicazione in riferimento allo svolgimento del giudizio di ammissibilità, in relazione al quale, peraltro, la parte ricorrente non matura, né può esercitare, alcuna facoltà processuale”.

6. La riunione dei giudizi

L’ordinanza n. **151** ha disposto la riunione dei giudizi in quanto i tre ricorsi, “aventi il medesimo oggetto, presentano argomentazioni quasi integralmente sovrapponibili”.

7. Le decisioni della Corte

In **4** casi la Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto (ordinanze nn. **35**, **208**, **250**, **261**).

L’ordinanza n. **35** ha dichiarato ammissibile il conflitto avente ad oggetto una delibera d’insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare. Il conflitto è stato promosso dal Tribunale ordinario di Torino in riferimento alla deliberazione del 24 marzo 2021, con la quale la Camera ha reputato che le dichiarazioni dell’allora deputato S.E. – contenute nello scritto pubblicato il 1° settembre 2012 sulla sua pagina *facebook*, riguardanti D.L., G.V. e G.R. – fossero espresse nell’esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*

L’ordinanza n. **208** ha riguardato il conflitto promosso dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 che ha negato l’autorizzazione all’utilizzo di captazioni informatiche nell’ambito del giudizio davanti alla medesima sezione disciplinare nei confronti dell’onorevole C.M.F.

L'ordinanza n. **250** ha interessato il conflitto promosso dalla Camera dei deputati a seguito dell'adozione delle ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito di un procedimento esecutivo instaurato nei confronti dell'on. E.O., che hanno assegnato all'Agenzia delle entrate, quale creditore procedente, una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 cod. proc. civ.

L'ordinanza n. **261** si è occupata del conflitto promosso dal Senato della Repubblica a seguito dell'acquisizione di corrispondenza scritta (messaggi scambiati tramite la piattaforma *WhatsApp* e tramite *e-mail*, estratto del conto corrente bancario personale) riguardante il senatore M.R., disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale a suo carico.

Quando ha dichiarato ammissibile il conflitto, la Corte ha disposto che i relativi ricorsi e le ordinanze di ammissibilità venissero notificati alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, in cancelleria entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative.

L'ordinanza n. **250** ha disposto la notifica del ricorso anche nei confronti del Senato della Repubblica alla luce dell'identica situazione nella quale si trova rispetto alla ricorrente Camera dei deputati.

A una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle ordinanze nn. **15, 32, 80, 151, 154, 157, 212**.

L'ordinanza n. **15** ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato da P.C. e altri, nella qualità di membri del Parlamento nei confronti del Governo, in riferimento all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 229 del 2021 il quale – in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19 – subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19.

L'ordinanza n. **32** ha dichiarato inammissibile, per mancanza del requisito soggettivo e di quello oggettivo del conflitto, il ricorso promosso da D.G. – in proprio e in qualità di rappresentante di 101 sottoscrittori, cittadini italiani, appartenenti al personale della Polizia di Stato – in riferimento all'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex art. 50 Cost.*, presentata alle Camere il 18 ottobre 2021, avente ad oggetto la conversione del d.l. n. 127 del 2021.

L'ordinanza n. **80** ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla deputata S.C., nei confronti del Governo, a seguito dell'*iter* di approvazione, con apposizione della questione di fiducia, di undici disegni di legge di conversione di d.l. adottati, tra il marzo 2020 e l'agosto 2021, per fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale seguita alla diffusione del virus Sars-Cov-2.

Con l'ordinanza n. **151** è stata dichiarata l'inammissibilità di tre ricorsi presentati da un senatore e da diversi deputati – nei confronti del Governo, del Presidente del Consiglio e della Camera dei deputati - a seguito dell'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, del disegno di legge di conversione del d.l. n. 121 del 2021 (contenente disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale) e in particolare dell'art. 7, in mancanza dell'acquisizione della decisione della Commissione europea prevista dall'art. 79 del d.l. n. 18 del 2020.

L'ordinanza n. **154** ha ritenuto inammissibile il ricorso presentato da taluni deputati, nei confronti del Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore*, avverso le sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari.

L'ordinanza n. **157** ha considerato inammissibile, per carenza del requisito soggettivo, il conflitto promosso da C.P., in qualità di Giudice di pace di Bologna, nei confronti del Presidente del Consiglio, del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in persona dei rispettivi Presidenti, a seguito dell'approvazione dei commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che prevedono una procedura di conferma a tempo indeterminato, sino al compimento dei settanta anni di età, dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017.

L'ordinanza n. **212** ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso dalla deputata S.C., nella qualità di deputata, nei confronti del Parlamento in seduta comune, a seguito della comunicazione del Presidente della Camera dei deputati del 24 gennaio 2022, n. 2022/0001634/GEN/SG-REG (e degli atti antecedenti, consequenziali o comunque connessi) che ha confermato il diniego di accedere alla postazione elettorale predisposta per l'elezione del Capo dello Stato, per insussistenza delle condizioni indicate nel d.l. n. 2 del 2022 e nella comunicazione dei deputati questori del 21 gennaio 2022.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha reso **1** decisione nella fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenza n. **241**).

La sentenza n. **241** ha deciso il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Torino a seguito della deliberazione del 24 marzo 2021 con la quale la Camera dei deputati ha ritenuto che le dichiarazioni dall'allora deputato S.E. – contenute nello scritto pubblicato il 1° settembre 2012 sulla sua pagina *Facebook* – fossero espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*

2. I soggetti del conflitto

L'unica pronuncia adottata è stata resa a seguito di ricorso presentato dal Tribunale ordinario di Torino (sentenza n. **241**).

La sentenza n. **241**, confermando le statuizioni dell'ordinanza n. 35 del 2022 in ordine all'ammissibilità del conflitto, ha ribadito che non sussiste alcun dubbio “sulla legittimazione del Tribunale di Torino 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 pacificamente riconosciuta “la legittimazione passiva della Camera, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.”. Nel caso concreto è stato sottolineato che la circostanza che S.E. “fosse senatore della Repubblica al tempo della proposizione dell'odierno conflitto non incide sul riconoscimento alla sola Camera della legittimazione passiva, posto che le dichiarazioni di cui si è affermata la insindacabilità sono state rilasciate quando l'imputato era deputato”.

3. I profili oggettivi

Il conflitto deciso nel corso del 2022 ha avuto ad oggetto la deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'allora deputato S.E. (sentenza n. **241**).

4. Le decisioni della Corte

L'unica decisione adottata dalla Corte nell'anno 2022 ha assunto la forma della sentenza (sentenza n. **241**).

La sentenza n. **241**, accogliendo il ricorso promosso da Tribunale ordinario di Torino, ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato S.E. nei confronti dei signori G.V., D.L. e G.R., per le quali pende procedimento penale davanti allo stesso Tribunale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., annullando, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata nella seduta del 24 marzo 2021.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2022 la Corte ha reso **8** decisioni (sentenze nn. **49, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 60**) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sentenza n. **49** ha riguardato la richiesta referendaria – promossa dai Consigli regionali di Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte – avente ad oggetto l’abrogazione, in alcune parti espressamente indicate, della legge n. 117 del 1988 in tema di responsabilità civile diretta dei magistrati.

Il quesito esaminato dalla sentenza n. **50** ha interessato alcune parti espressamente indicate dell’art. 579 cod. pen. relativo all’omicidio del consenziente.

La sentenza n. **51** si è pronunciata sul quesito volto ad ottenere l’abrogazione di alcune parti specificamente indicate del d.P.R. n. 309 del 1990 in tema di coltivazione della cannabis.

La sentenza n. **56** ha avuto ad oggetto la richiesta di *referendum* popolare – promossa dai Consigli regionali di Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte – per l’abrogazione dell’intero testo del d.lgs. n. 235 del 2012 sulle cause ostative all’assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di governo.

La sentenza n. **57** ha riguardato il quesito avente ad oggetto l’abrogazione parziale dell’art. 274, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., laddove prevede che il giudice possa rinvenire una specifica esigenza cautelare nel pericolo che l’imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto della stessa specie di quello per cui si procede.

La sentenza n. **58** si è pronunciata sulla richiesta di abrogazione di una pluralità di norme relative al passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

La sentenza n. **59** ha interessato alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006 che limitano la partecipazione dei membri “laici” (avvocati e professori universitari) del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle sole discussioni e deliberazioni inerenti all’organizzazione degli uffici, precludendola per le deliberazioni inerenti a carriere e *status* dei magistrati.

La sentenza n. **60** ha riguardato l’abrogazione dell’art. 25, comma 3, della legge n. 195 del 1958 che prevede la sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l’elezione dei componenti togati del CSM.

Per la compiuta disamina delle citate sentenze, si rinvia alla trattazione svolta *infra*, Parte II, cap. III, in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

In tutti i giudizi di ammissibilità decisi la Corte ha consentito l’illustrazione orale in camera di consiglio delle memorie depositate dai proponenti della richiesta referendaria ai sensi dell’art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970. È stato altresì deciso di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli indicati dalla disposizione richiamata e tuttavia interessati alla decisione sull’ammissibilità delle richieste di *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte. Tuttavia, tale ammissione non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3. Le decisioni della Corte

Delle **8** decisioni adottate, **5** (sentenze nn. **56, 57, 58, 59, 60**) hanno dichiarato ammissibile la richiesta referendaria; **3** (sentenze nn. **49, 50, 51**) hanno registrato un esito di inammissibilità per le ragioni di seguito sinteticamente illustrate.

La sentenza n. **49** ha ravvisato, in particolare, il carattere manipolativo e creativo del quesito nonché la sua ambiguità e scarsa chiarezza.

La sentenza n. **50** ha ritenuto che la richiesta referendaria incidesse su una normativa costituzionalmente necessaria. Il quesito – attraverso la tecnica del ritaglio, caratterizzata dalla richiesta dell’abrogazione di frammenti lessicali della disposizione attinta in modo da provocare la saldatura dei brani linguistici che permangono – avrebbe finito per rendere penalmente lecita l’uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido per l’incapacità dell’offeso o per un vizio della sua formazione, ma senza circoscrivere tale evenienza alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili.

La sentenza n. **51** ha dichiarato inammissibile la richiesta in quanto ha ravvisato “elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell’iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l’elettore”.

4. I rapporti tra il giudizio di ammissibilità del referendum e il giudizio di legittimità costituzionale

La sentenza n. **50** ha ribadito che il giudizio di ammissibilità di una richiesta referendaria si atteggia “con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati” alla Corte, “in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge”. Nella specie sono stati ritenuti non in discussione “profili di illegittimità costituzionale, sia della legge oggetto di *referendum*, sia della normativa risultante dall’eventuale abrogazione referendaria (...). Quel che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se (...) il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all’applicazione di un precetto costituzionale”.

Parte II
Profili sostanziali
Capitolo I
Principi fondamentali

1. La dignità della persona

1.1. Il divieto di surrogazione di maternità

La sentenza n. **79** ha ribadito “le ragioni del divieto di surrogazione di maternità, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane” (sentenze nn. 33 del 2021 e 272 del 2017), “assecondando un’inaccettabile mercificazione del corpo, spesso a scapito delle donne maggiormente vulnerabili sul piano economico e sociale”.

2. Il diritto alla vita

2.1. L'appartenenza al novero dei diritti inviolabili, di cui rappresenta la matrice prima, e il correlativo dovere di tutela dello Stato

La sentenza n. **50** ha affermato che “il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall’art. 2 Cost., è da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell’ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono – per usare l’espressione della sentenza n. 1146 del 1988 – all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana (sentenza n. 35 del 1997). Esso concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona (sentenza n. 238 del 1996)”. Questa posizione è stata “confermata da ultimo, proprio per la tematica delle scelte di fine vita, nell’ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019”, ove si è precisato che il diritto alla vita, riconosciuto anche in modo esplicito dall’art. 2 CEDU, è “il primo dei diritti inviolabili dell’uomo (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l’esercizio di tutti gli altri, ponendo altresì in evidenza come da esso discenda il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all’individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire”.

2.2 La soggezione della libertà di autodeterminazione a un bilanciamento costituzionalmente necessario in sede di disciplina delle scelte di fine vita

La sentenza n. **50** ha ribadito “il cardinale rilievo del valore della vita, il quale, se non può tradursi in un dovere di vivere a tutti i costi, neppure consente una disciplina delle scelte di fine vita che, in nome di una concezione astratta dell’autonomia individuale, ignori le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite (ordinanza n. 207 del 2018). Quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima”.

3. I diritti inviolabili

3.1. Il carattere derogatorio e la natura eccezionale delle ipotesi di limitazione o soppressione dei diritti inviolabili

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, la voce *I controlli sulla corrispondenza dei detenuti (l’interpretazione adeguatrice favorevole alla riserva di giurisdizione)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

3.2. La risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione di diritti inviolabili della persona nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità (l'interpretazione adeguatrice dell'art. 2059 cod. civ. e il suo coordinamento con l'art. 2 Cost.)

La sentenza n. **205** ha rammentato che, nel 2003, la Corte di cassazione ha sottoposto “la regola generale di cui all'art. 2059 cod. civ. (...) a un radicale cambiamento ermeneutico”, prospettandone “un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione”, “dopo oltre un ventennio di riflessioni dottrinali incentrate sulla necessità di estendere, a tutela della persona, la risarcibilità dei danni non patrimoniali”. In particolare, “la lesione dei diritti inviolabili della persona, di cui all'art. 2 Cost., è stata ascritta ai casi previsti dalla legge, che ai sensi dell'art. 2059 cod. civ. consentono il risarcimento dei danni non patrimoniali. (...) sia la previsione, nell'art. 2 Cost., della garanzia dei diritti inviolabili della persona, sia il senso stesso dell'invio, proiettata nei rapporti orizzontali, sono stati ritenuti idonei a recepire implicitamente il rinvio di cui all'art. 2059 cod. civ. Ai diritti inviolabili della persona non può negarsi la tutela civile offerta dal risarcimento dei danni non patrimoniali che, non differenziando i danneggiati in base alla loro capacità di produrre reddito, assicura una protezione basilare, riconoscibile a tutti e idonea a svolgere una funzione solidaristico-satisfattiva, talora integrata – in presenza di una particolare gravità soggettiva dell'illecito e relativamente alla componente del danno morale – anche da una funzione individual-deterrente”. Il diritto vivente è stato avallato dalla sentenza n. 233 del 2003 che, a fronte della tutela assicurata in via ermeneutica agli interessi di rango costituzionale inerenti alla persona, ha giudicato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 2059 cod. civ., sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., riconoscendo alle pronunce di legittimità “l'indubbio pregio di aver ricondotto a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della tutela risarcitoria del danno alla persona”, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma codicistica, “tesa a ricomprendere nell'astratta previsione (...) ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona, incluso il danno biologico”. Nel 2008, ulteriori sentenze della Corte di cassazione hanno consolidato il *revirement*, nel solco della “necessaria dimostrazione della lesione di un diritto inviolabile della persona al fine di poter conseguire il danno non patrimoniale, sulla base del coordinamento tra art. 2059 cod. civ. e art. 2 Cost. Al contempo, allo stesso presupposto costituito dalla lesione di un diritto inviolabile della persona è stata associata la non risarcibilità di offese bagatellari, in quanto non idonee a coinvolgere in concreto la categoria di cui all'art. 2 Cost. Del resto, deve ritenersi immanente alla necessaria coesistenza pluralistica di libertà e diritti l'esigenza di non assecondare mere reazioni idiosincriche, richiedendo a ogni persona inserita nel complesso contesto sociale il rispetto di un minimo di tolleranza” (sentenza n. 235 del 2014).

3.3. L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – La responsabilità civile*.

4. Il diritto all'identità personale

4.1. Il cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome)

La sentenza n. **131** ha evidenziato “l'intreccio, nella disciplina del cognome, fra il diritto all'identità personale del figlio e l'eguaglianza tra i genitori. Il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati”. È costante l'affermazione giurisprudenziale secondo cui “il nome è autonomo segno distintivo della (...) identità personale (...), nonché tratto essenziale della (...) personalità”, “riconosciuto come un bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost. e, dunque, come diritto fondamentale della persona umana” (sentenze nn. 286 del 2016, 268 del 2002, 120 del 2001, 13 del 1994, 297 del 1996). Il cognome, “quale fulcro – insieme al prenome – dell'identità giuridica e sociale, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie tramite lo

status filiationis. Il cognome deve, pertanto, radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona”.

4.2. *L’(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell’ordine da essi concordato, salvo l’accordo per l’attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, l’analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La trasmissione del cognome*.

5. *Il diritto all’abitazione*

5.1. *La qualificazione come diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili della persona*

Il diritto all’abitazione è “certamente meritevole di speciale protezione, costituendo esso un diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (sentenza n. 128 del 2021)”. Così la sentenza n. **87**.

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 112 del 2021, 44 del 2020, 168 del 2014, 161 del 2013, 61 del 2011, 176 del 2000, 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010) “ha incluso nel catalogo dei diritti inviolabili della persona il diritto all’abitazione, che rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” (sentenze nn. 128 del 2021, 44 del 2020, 217 del 1988), poiché “è compito dello Stato assicurare che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana”. Così la sentenza n. **43**.

5.2. *L’(illegittima) esclusione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, del diritto di prelazione degli acquirenti “su carta” di un immobile consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di costruire*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione*.

6. *Volontariato e Terzo settore*

6.1. *Il volontariato quale forma di impegno civico espressiva della natura relazionale della persona umana*

La sentenza n. **72** ha richiamato le “solide ragioni” della valorizzazione normativa del volontariato. In riferimento a tale “forma di impegno civico”, la sentenza n. 75 del 1992 ha affermato che “la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa (...). Si tratta della sottolineatura di un modello fondamentale dell’azione positiva e responsabile dell’individuo (...) che ha assunto carattere sistematico nella giurisprudenza” costituzionale, ove si è evidenziato come “all’origine dell’azione volontaria vi sia l’emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell’apertura al bisogno dell’altro” (sentenze nn. 131 del 2020 e 228 del 2004). In tal modo, “il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche”.

6.2. *Il sistema degli enti del Terzo settore quale espressione del pluralismo sociale e dei principi di solidarietà, uguaglianza sostanziale e sussidiarietà orizzontale*

La sentenza n. **72** ha precisato che “i tratti caratterizzanti del sistema degli ETS sono il perseguimento del bene comune”, “lo svolgimento di attività di interesse generale (...) senza perseguire finalità lucrative soggettive”, “la soggezione a un sistema pubblicistico di registrazione (...) e a rigorosi controlli”. Ciò radica tale sistema in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della Costituzione, in quanto

“espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all’eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità” ai sensi dell’art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 500 del 1993). “Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale” (art. 118, quarto comma, Cost.), “fino a dar vita, nell’art. 55 cod. terzo settore, a un modello di amministrazione condivisa tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni (sentenza n. 131 del 2020)”.

6.3. La definizione unitaria degli enti del Terzo settore e la persistente differenziazione dei modelli organizzativi e dei regimi di sostegno pubblico

La sentenza n. 72 ha rammentato che “il cod. terzo settore ha introdotto una definizione unitaria” di enti del Terzo settore (ETS): tale qualifica “è riservata ai soli enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, destinatari di uno specifico sistema di *favor* e oneri, diverso da quello di tutti gli altri enti che pur svolgono attività di interesse generale (sentenza n. 131 del 2020). Questo insieme è definito dall’art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti atipici (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, senza scopo di lucro, (...) finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e che risultano iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”. In questi termini, “il cod. terzo settore ha svolto senz’altro una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni. Tuttavia ciò non si è risolto in una indistinta omologazione di tutti gli ETS. All’interno del perimetro legale di questa definizione, infatti, sono rimaste in vita specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare, variandola se necessario, quella che meglio consente, secondo la storia e l’identità di ciascuno, il raggiungimento dei propri fini istituzionali. Permangono, inoltre, anche differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico che si giustificano in ragione di diversi fattori, tra cui anche quello della specifica dimensione che assume, strutturalmente, l’apporto della componente volontaria all’interno dei suddetti enti”. In particolare, l’esigenza di una normativa unitaria diviene recessiva nella disciplina delle risorse finanziarie per la promozione e il sostegno degli ETS, che, “anche razionalizzando forme di finanziamento preesistenti, identifica un ambito dove è prevalente l’elemento attinente alla tipologia organizzativa”, al punto che essa “non riferisce alle imprese sociali alcuna forma di contributo statale diretto, riservandola esclusivamente ad altri ETS”. Diversamente, “poiché l’attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)”, il codice “prevede misure di agevolazione fiscale che, sebbene con rilevanti diversità quanto a intensità, forme e modi, interessano però, in ogni caso, tutti gli ETS, comprese le imprese sociali”.

6.4. La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l’acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 72 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) i contributi per l’acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore (ETS) che svolgono le medesime attività di interesse generale. Il Terzo settore è costituito da enti organizzati in specifiche forme, tipizzate o atipiche, accomunate dalla non lucratività e dal perseguimento di finalità solidaristiche e di utilità sociale. Al contrario delle agevolazioni fiscali, disciplinate in maniera uniforme per tutti gli ETS, le misure di promozione e sostegno sono diversificate in relazione alle diverse tipologie organizzative. La riserva alle sole ODV di un contributo diretto per l’acquisto di beni non è risultata irragionevole o discriminatoria, trattandosi degli unici ETS caratterizzati dal vincolo normativo della prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità. Nelle ODV il requisito della prevalenza dell’attività di volontariato “assume un rilievo centrale, perché incide anche sul sistema di finanziamento”, in quanto tali

organizzazioni possono ricevere per l'attività prestata solo il rimborso delle spese. La "necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario". Ciò "preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell'attività di interesse generale margini positivi da destinare all'incremento dell'attività", a differenza, in particolare, delle imprese sociali che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni. Sussiste pertanto "una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS". Quelli che scelgono di svolgere attività economica, sia pure con i correlati vincoli, tra cui in primo luogo la rinuncia alla massimizzazione del profitto, "possono essere considerati operatori di un 'mercato qualificato', quello della *welfare society*, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro". Tali soggetti, potendo ricevere un corrispettivo per il servizio reso, a differenza delle ODV sono in grado di procurarsi le risorse necessarie all'acquisto dei beni strumentali allo svolgimento dell'attività. Una prima *ratio* della norma censurata è stata ravvisata nella finalità di sostenere gli enti che non possono pattuire una remunerazione per il servizio reso in favore della collettività, così da far fronte all'acquisto di automezzi e altri beni strumentali. In base alla regola generale di cui all'art. 17, comma 1, cod. terzo settore, anche gli ETS diversi dalle ODV potrebbero avere una struttura costituita per metà da lavoratori dipendenti e per metà da operatori volontari. Tuttavia, mentre per gli altri enti si tratta di una facoltà, alle ODV è specificamente imposto di avvalersi di volontari in modo prevalente. Risulterebbe dunque paradossale penalizzare proprio gli enti strutturalmente caratterizzati in misura prevalente da volontari, poichè il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica. A differenza di disposizioni regionali scrutinate in passato, che "ricollegavano strettamente contribuzioni e convenzioni pubbliche al profilo oggettivo di una specifica attività incentivata, al punto da rendere irragionevole la discriminazione tra gli ETS fondata esclusivamente sul dato formale dello *status* giuridico di dette organizzazioni" (sentenze nn. 52 del 2021 e 277 del 2019), nella previsione in esame è stata riscontrata "una giustificata connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti e la *ratio* della misura di sostegno". Il contributo in questione è infatti rivolto a enti in cui strutturalmente prevale la componente dei volontari e che, in forza della limitazione al rimborso delle spese, non potrebbero altrimenti reperire le risorse finanziarie necessarie all'acquisto o alla sostituzione di automezzi e altri beni strumentali. Tuttavia, anche altri ETS, come le associazioni di promozione sociale, che condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell'opera di volontari (art. 35, comma 1, cod. terzo settore), possono trovarsi in una condizione assimilabile a quella delle ODV. È stato quindi auspicato un intervento legislativo di revisione in termini meno rigidi del filtro selettivo *de quo*, così da permettere l'accesso al contributo "anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale" della regola in base alla quale per l'attività del volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate.

7. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

7.1. La dinamicità del giudizio relazionale sul corretto uso del potere normativo

La sentenza n. 43 ha chiarito, in termini generali, che, "se il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo" (sentenze nn. 276 del 2020, 241 del 2014, 5 del 2000, 89 del 1996).

7.2. Il principio di uguaglianza in senso stretto

7.2.1. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, la voce *La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza*

funzionale del tribunale per i minorenni in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **7**, la voce *L'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio (introdotta con sentenza di accoglimento) in capo al giudice dell'esecuzione, persona fisica, che abbia pronunciato l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di norma incidente sulla commisurazione della sanzione in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, la voce *L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) del GIP, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di un'aggravante, a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto formulata dal PM in conformità ai rilievi del giudice in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, la voce *L'(illegittima) esclusione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, del diritto di prelazione degli acquirenti "su carta" di un immobile consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di costruire in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **54**, la voce *L'(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dalla concessione degli assegni di natalità e maternità dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) in Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore in I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici – Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **65**, la voce *La possibilità (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) di prevedere nel piano del consumatore anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del TFR o della pensione in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le procedure concorsuali – La composizione delle crisi da sovraindebitamento.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **79**, la voce *L'illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato e i parenti dell'adottante in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione in casi particolari.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **88**, la voce *L'(illegittima) esclusione dei nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati dal novero dei destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **94**, la voce *Il duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell'immobile e del suo nucleo familiare (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate) in I tributi – L'imposta municipale unica – La definizione di abitazione principale ai fini della relativa esenzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *L'equiparazione (conseguente a sentenza di accoglimento) della cornice edittale prevista per gli atti contrari alla pubblica decenza a quella delineata per gli atti osceni colposi (sanzione amministrativa da 51 a 309 euro) in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, la voce *L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente*

diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di richiedere, in seguito alla contestazione di reati connessi (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la sospensione del procedimento con riferimento a tutti i reati contestati in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di citare nel processo penale l'assicuratore, in caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per l'attività venatoria in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **163**, la voce *Il dimezzamento (conseguente a sentenza di accoglimento) della durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente applicata dal prefetto in caso di estinzione del reato non aggravato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **167**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento), in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, del privilegio generale mobiliare esteso al credito di rivalsa IVA sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione – I privilegi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, la voce *La (illegittima) preclusione all'imputato dell'accesso all'istituto ove si proceda per reati connessi (per l'unicità della condotta o del disegno criminoso) con altri per i quali il beneficio sia stato già accordato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **180**, la voce *La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora vengano a mancare i mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia – Reiterato richiamo al legislatore in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **209**, la voce *L'illegittimo riferimento anche al nucleo familiare, anziché al solo possessore dell'immobile, del duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale in I tributi – L'imposta municipale unica – La definizione di abitazione principale ai fini della relativa esenzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, la voce *La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto in Gli enti locali – La finanza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **260**, la voce *L'equiparazione sanzionatoria della rapina impropria a dolo di impunità alla rapina impropria a dolo di possesso in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **266**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita in La pubblica amministrazione – L'attività.*

7.2.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti

Secondo il costante orientamento ripreso dalla sentenza n. **171**, “si è in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo

ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 71 del 2021, 85 del 2020, 13 del 2018, 71 del 2015); “nel qual caso è insindacabile la discrezionalità del legislatore (sentenza n. 340 del 2004), sempre entro il limite generale dei principii di proporzionalità e ragionevolezza” (sentenze nn. 192 e 79 del 2016, 85 del 2013).

In termini simili si sono espresse altresì le sentenze nn. **91** e **270**.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *La rilevanza della distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le attività convittuali da affidare a educatori di sesso maschile e femminile (questioni rimesse alla discrezionalità del legislatore) in I rapporti etico sociali – L'istruzione.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **13**, la voce *L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti in Lo straniero – Il diritto d'asilo.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **19**, la voce *La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *L'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata quale requisito di concessione del beneficio ai detenuti per reati ostativi non collaboranti con la giustizia nei casi di impossibilità e inesigibilità (regime probatorio diverso e meno rigoroso di quello riservato ai non collaboranti per scelta) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27**, la voce *L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di inclusione in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **64**, la voce *La compatibilità del giudice del dibattimento, che abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, a partecipare alla prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, la voce *La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **82**, la voce *La preclusione dell'esimente di particolare tenuità del fatto per il reato di resistenza a pubblico ufficiale commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene – Le cause di esclusione della punibilità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, la voce *L'ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura riservata straordinaria, previsti per il reclutamento di docenti di sostegno nella scuola secondaria, degli iscritti ai (soli) percorsi di specializzazione avviati entro il 29 dicembre 2019 (il quarto ciclo TFA) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **91**, la voce *L'ammissibilità del subappalto nel settore dei beni culturali (fermo il divieto di avvalimento) in La tutela dell'ambiente e del paesaggio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **93**, la voce *L'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti*

soggettivi per la dichiarazione di fallimento in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le procedure concorsuali – La liquidazione coatta amministrativa.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, la voce *Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **165**, la voce *L'(illegittima) equiparazione del costo dell'oblazione per abuso edilizio sanabile alla sanzione prevista per il medesimo intervento non sanabile e non tecnicamente demolibile (norme della Regione Lazio) in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **171**, la voce *La possibilità di effettuare i test sierologici e i tamponi rapidi anti COVID-19 nelle sole farmacie (l'esclusione delle parafarmacie) in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **207**, la voce *La preclusione del rito all'imputato seminfermo di mente per delitti puniti con l'ergastolo 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. **211**, la voce *La configurazione come reato (contravvenzione), anziché illecito amministrativo, della guida senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da soggetto già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **234**, la voce *L'inapplicabilità ai redditi da lavoro intermittente non superiori a 5.000 euro lordi annui dell'esenzione dal divieto di cumulo con la pensione anticipata a "quota 100" prevista per i soli redditi da lavoro autonomo occasionale di pari entità in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **258**, la voce *La previsione del termine di decadenza di un anno dalla data di emanazione, anziché dell'ordinaria prescrizione decennale, per la rettifica dell'originario provvedimento dell'ente previdenziale di liquidazione del TFS (la fattispecie dell'errore di calcolo) in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **266**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **270**, la voce *L'esclusione dei funzionari della Polizia di Stato dal beneficio del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere in I rapporti economici – La previdenza.*

7.2.3. L'uguaglianza sostanziale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **10**, la voce *L'applicabilità dell'istituto (introdotta con sentenza di accoglimento) all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusi con un accordo e l'attribuzione della liquidazione del relativo compenso al giudice competente per la controversia in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **28**, la voce *La (illegittima) quantificazione in euro 250, anziché 75, del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Reiterato invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene – La pena pecuniaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore in I rapporti politici – Il principio di*

uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici – Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **199**, la voce *La (illegittima) possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia.*

7.2.4. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *Il riconoscimento di specifiche indennità al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *La (illegittima) facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la medesima azienda (norme della Regione Abruzzo) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

7.3. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

7.3.1. 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

Un “valore essenziale dell'ordinamento giuridico di un Paese civile”, tutelato dall'art. 3 Cost., è “rappresentato dalla coerenza tra le parti di cui si compone (sentenza n. 204 del 1982)”. Così la sentenza n. **95**.

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **195**, il principio di ragionevolezza è “leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenze nn. 125 del 2022, 6 del 2019, 416 del 2000). In tal caso, “il giudizio di ragionevolezza consiste in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere” (sentenze nn. 6 del 2019, 86 del 2017, 245 del 2007, 89 del 1996).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **223** (ove è altresì citata la sentenza n. 195 del 2019).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **10**, la voce *L'applicabilità dell'istituto (introdotta con sentenza di accoglimento) all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusisi con un accordo e l'attribuzione della liquidazione del relativo compenso al giudice competente per la controversia in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L'inserimento nella base imponibile, per banche, enti e società finanziarie, del margine d'intermediazione ridotto del 50% dei dividendi (compresi quelli derivanti da attività di trading) in I tributi – L'IRAP.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **13**, la voce *L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti in Lo straniero – Il diritto d'asilo.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **19**, la voce *La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di inclusione in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **41**, la voce *L'arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (salvo che ricorra l'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *I requisiti dimensionali (per i trabucchi di nuova costruzione e per quelli esistenti, in caso di ristrutturazione o ampliamento) e la destinazione ad attività di ristorazione* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici – La disciplina molisana dei trabucchi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *La limitazione ai soli “diportisti” dell'aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei “marina resort”* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore* in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici – Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **72**, la voce *La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Auspicio rivolto al legislatore* in *Volontariato e Terzo settore*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, la voce *L'obbligo di iscrizione a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari* in *I rapporti economici – La previdenza – La Gestione separata INPS*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, la voce *La (illegittima) previsione della “manifesta” insussistenza del fatto, posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, quale requisito per la tutela reintegratoria* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, la voce *Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **135**, le voci *L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali* e *La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all'interno di boschi e fasce forestali e dell'obbligo di arretramento minimo dal relativo confine* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **140**, la voce *L'inoperatività (conseguente a sentenza di accoglimento) del divieto di rilascio di atti non registrati con riguardo a sentenze o provvedimenti giurisdizionali funzionali all'instaurazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo* 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. **152**, la voce *La (illegittima) previsione, quale requisito di idoneità morale del personale degli organismi autorizzati addetto all'attività di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica, del mancato interessamento in procedimenti penali per taluni delitti* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **162**, la voce *Il limite (introdotta con sentenza di accoglimento) della concorrenza dei redditi alla decurtazione effettiva della pensione, in caso di cumulo tra il trattamento di reversibilità e i redditi aggiuntivi del beneficiario* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, la voce *L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei processi diversi da quello penale, ove operato su basi tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita* in *L'ordinamento giurisdizionale – Gli ausiliari del magistrato*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **172**, la voce *La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *L'(illegittima) inclusione, tra le cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, della morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza del relativo procedimento in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, la voce *L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale in L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – La responsabilità civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, la voce *L'(illegittima) inclusione dei condannati in via definitiva per fatti, anche aggravati, di piccolo spaccio tra i destinatari della presunzione relativa di superamento della soglia reddituale per l'accesso al beneficio in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **224**, la voce *L'(illegittima) esclusione della neutralizzazione del prolungamento, riferito a fine settimana, festività e ferie trascorse o maturate durante l'imbarco, previsto per il calcolo della pensione di vecchiaia dei lavoratori marittimi che abbiano acquisito il diritto, ove si produca un deteriore trattamento previdenziale in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **238**, la voce *L'obbligo di iscrizione di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria in I rapporti economici – La previdenza – La gestione separata INPS.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **240**, le voci *La possibilità di realizzare in zona agricola nuovi fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (norme della Regione Puglia) e La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **262**, la voce *La (illegittima) previsione del limite di 30 anni di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

7.3.2. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27**, la voce *L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici 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 (illegittima) previsione dell'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020 in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021 in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La (illegittima) previsione rigida e generalizzata, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio) in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera in I rapporti economici – L’iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *La (illegittima) previsione, quale requisito di idoneità morale del personale degli organismi autorizzati addetto all’attività di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica, del mancato interessamento in procedimenti penali per taluni delitti in La pubblica amministrazione – L’attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, la voce *La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto in Gli enti locali – La finanza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La preclusione al giudice della restituzione degli atti al pubblico ministero, ove accertati una circostanza aggravante non contestata in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *La determinazione dei canoni in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia – La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **61**, le voci *Lo scrutinio stretto di ragionevolezza e la verifica dell’effettiva sussistenza di valide giustificazioni dell’intervento legislativo in La funzione normativa – Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica e La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell’arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi (norme della Regione Siciliana) in La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, la voce *L’(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d’azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello “scalare inverso” – Monito al legislatore in I tributi – La riscossione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, la voce *L’ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura riservata straordinaria, previsti per il reclutamento di docenti di sostegno nella scuola secondaria, degli iscritti ai (soli) percorsi di specializzazione avviati entro il 29 dicembre 2019 (il quarto ciclo TFA) in La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, la voce *L’esonero dalle sanzioni civili per l’omessa iscrizione in favore degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari (sentenza di accoglimento riferita al periodo anteriore all’entrata in vigore della denunciata disposizione interpretativa) in I rapporti economici – La previdenza – La Gestione separata INPS.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, la voce *La riduzione del 20% dell’assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino Alto-Adige – Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *L’(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell’indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell’Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all’estero in La funzione normativa – La legge retroattiva – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **169**, la voce *L'(illegittima) abrogazione dei premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo rimasti in servizio nelle forze armate in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **182**, la voce *La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **186**, le voci *I profili del sindacato di costituzionalità: la verifica di una "ragion sufficiente" e i giudizi di congruità e proporzionalità della misura e L'(illegittima) assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria annua di 4 milioni di euro per il 2017 e il 2018 in La funzione normativa – La legge-provvedimento*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **188**, la voce *La (illegittima) riduzione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori (norme della Regione Veneto) in Il legittimo affidamento*.

7.3.4. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *L'(illegittimo) aggravamento di pena, rispetto alla figura base, dei fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana) in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **165**, la voce *L'(illegittima) equiparazione del costo dell'oblazione per abuso edilizio sanabile alla sanzione prevista per il medesimo intervento non sanabile e non tecnicamente demolibile (norme della Regione Lazio) in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **266**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita in La pubblica amministrazione – L'attività*.

7.3.5. Ragionevolezza e automatismi legislativi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, la voce *L'(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La trasmissione del cognome*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **246**, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della sanzione accessoria della revoca della patente a carico del custode che abbia posto in circolazione il veicolo sequestrato a lui affidato in La pubblica amministrazione – L'attività*.

7.3.6. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **210**, la voce *L'(illegittimo) obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, conseguiti tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2019 in La pubblica amministrazione – Le Camere di commercio*.

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, la voce *L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi*

quelli “pilota”), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana) in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili.

8. Il legittimo affidamento

8.1. La qualificazione in termini di declinazione soggettiva della coerenza dell’ordinamento giuridico e di presidio della certezza del diritto

La sentenza n. **188** ha affermato che il principio di tutela del legittimo affidamento, “connaturato allo Stato di diritto” (sentenze nn. 241 del 2019, 73 del 2017, 170 e 160 del 2013), “trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost.”. Tale principio è “da considerarsi ricaduta e declinazione soggettiva dell’indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto” (sentenza n. 136 del 2022).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **136** ove è altresì citata la sentenza n. 108 del 2019.

8.2. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in peius la disciplina dei rapporti di durata (la “retroattività impropria”)

Le sentenze nn. **136** e **182** hanno rammentato che, “con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, (...) il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l’oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini” (sentenze nn. 234 del 2020, 241 del 2019, 16 del 2017, 203 del 2016, 236 del 2009). In termini simili si è espressa la sentenza n. **188**.

La sentenza n. **169** ha ribadito che “il valore del legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost.; tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (sentenze nn. 145 del 2022, 54 del 2019, 216 e 56 del 2015, 219 e 154 del 2014, 310 e 83 del 2013, 166 del 2012, 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011).

8.3. La soggezione al bilanciamento con altri principi e diritti costituzionali e la prevalenza dell’esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza nonché di rimuovere sperequazioni e incongruenze

Le sentenze nn. **136** e **182** hanno puntualizzato che il legittimo affidamento “è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali” (sentenza n. 241 del 2019). In particolare, “l’esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell’affidamento” (sentenze nn. 240 e 108 del 2019).

Il principio del legittimo affidamento “non è tutelato in termini assoluti e inderogabili” (sentenze nn. 89 del 2018 e 56 del 2015) in quanto anch’esso “è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali (sentenza n. 108 del 2019)”. Così la sentenza n. **188**.

8.4. Ambito e criteri del sindacato di costituzionalità di un intervento legislativo di contenimento della spesa incidente in peius su un rapporto di durata

La sentenza n. **188** ha puntualizzato che, “sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo in peius di un rapporto di durata”, la Corte ha considerato idoneo “l’intento del contenimento della spesa” (sentenze nn. 136 del 2022, 236 del 2017, 203 del 2016). “Tale rilievo,

tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore". Infatti, occorre altresì "valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata – cioè, se sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (sentenza n. 1 del 2014) – anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte".

8.5. La (illegittima) riduzione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **188** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 7 della legge veneta n. 13 del 2012, che prevedeva per il titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori un'indennità pari al 30% del trattamento indennitario dei consiglieri regionali, determinando una decurtazione permanente dell'emolumento spettante al titolare dell'incarico, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso i "tagli lineari" alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica. La riduzione dell'indennità rientrava in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, in un contesto di necessità e urgenza dovuto alla grave crisi finanziaria del biennio 2011-2012, che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di diminuire del 10% le indennità, i compensi e ogni altro tipo di retribuzione ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010. La norma censurata faceva parte di un più ampio programma di ridefinizione dei costi degli apparati politici, attuato con la legge regionale n. 4 del 2012, che tuttavia in nessun caso ha imposto tagli analoghi a quello in esame. Anche se i lavori preparatori della legge veneta n. 13 del 2012 chiarivano che la riduzione era stata prevista per esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ciò non era di per sé sufficiente a giustificare l'intervento. La discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico. La norma regionale, praticando un'eccessiva riduzione, è trasmodata in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, in particolare sul mantenimento del livello del trattamento economico originario, e ha disvelato una sproporzione della misura rispetto al perseguimento dell'obiettivo, imponendo un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010. Sul piano della proporzionalità, il legislatore regionale avrebbe dovuto valutare se lo strumento impiegato fosse adeguato al raggiungimento dello scopo e se il sacrificio imposto, tra "più misure appropriate, prescrivesse quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisse oneri non sproporzionati", sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

9. La tutela dell'ambiente e del paesaggio

9.1. La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **21**, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

9.2. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analogia voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

9.3. La disciplina molisana dei trabucchi

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **45**, l'analogia voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.4. L'ammissibilità del subappalto nel settore dei beni culturali (fermo il divieto di avvalimento)

La sentenza n. **91** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del d.lgs. n. 50 del 2016, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., nella parte in cui non prevedono il divieto di subappalto nel settore dei beni culturali. In particolare, è stata esclusa l'irragionevolezza della disciplina censurata, posta in raffronto al divieto di avvalimento previsto nel medesimo settore dall'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici. L'avvalimento "consente a un soggetto privo di taluni requisiti prescritti per la partecipazione a una gara, di avvalersi di quelli posseduti da un altro operatore (l'ausiliario), il quale – tramite contratto – li mette a disposizione del concorrente (l'avvalente) per tutta la durata dell'appalto". Esso non costituisce un tipo normativo di contratto, ma "identifica un effetto giuridico, che, a seconda delle risorse offerte, può essere variamente conseguito" attraverso più schemi contrattuali, come il mandato, l'appalto di servizi o la garanzia atipica, mediante i quali si permette "temporaneamente di operare un'integrazione dell'azienda aggiudicatrice con i mezzi, i beni o le competenze professionali messi a disposizione dall'ausiliario, che sono indispensabili alla stessa partecipazione alla gara". Tranne che in limitate ipotesi, il cod. contratti pubblici non impone l'esecuzione diretta dei lavori ad opera dell'ausiliario, limitandosi a richiedere l'effettività del prestito dei requisiti. Nel settore dei beni culturali, la ragione del divieto di avvalimento è quella di "assicurare che i lavori vengano direttamente eseguiti da chi abbia la specifica qualificazione richiesta, nonché mezzi e risorse necessari a preservare una tale categoria di beni", così da rafforzarne la tutela. La disciplina del subappalto, che pure condivide con l'avvalimento taluni caratteri e finalità, non ha una *ratio* analoga, idonea a palesare un'irragionevole disparità di trattamento, risultando adeguata a garantire la tutela dei beni culturali, ove siano oggetto del contratto. Anche se l'impresa ha i requisiti per partecipare alla gara, quantomeno in riferimento alla categoria di lavori prevalente, tale possesso non implica una fungibilità in sede esecutiva tra le varie qualifiche richieste, con la conseguenza che essa non può eseguire le lavorazioni inerenti a categorie a qualificazione obbligatoria, ma deve necessariamente ricorrere al subappalto. L'impresa avvalente, invece, che da sola non dispone delle qualifiche per partecipare alla gara, può eseguire in proprio le relative prestazioni dal momento che la disciplina prevede l'effettività del prestito dei requisiti ma non l'esecuzione diretta dei lavori da parte dell'ausiliario. Nel subappalto, non solo è previsto che l'esecuzione della prestazione sia effettuata in proprio e in via diretta dal subappaltatore, ma è obbligatorio il possesso da parte di quest'ultimo delle necessarie qualificazioni specialistiche per l'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'art. 148, comma 4, cod. contratti pubblici. Infine, in assenza di una giustificazione riconducibile alla protezione dei beni culturali, "non soltanto la mancanza del divieto di subappalto non è in contrasto con i parametri evocati, ma, al contrario, l'eventuale previsione del divieto di subappalto (...) potrebbe tradursi in una compressione del principio della concorrenza" (Corte di Giustizia, sentenze 27 novembre 2019, C-402/18, Tedeschi e 26 settembre 2019, C-63/18, Vitali), "oltre che dell'autonomia privata, non priva di criticità".

9.5. La facoltà dei Comuni di avvalersi di misure premiali per la riqualificazione urbana attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali (norme della Regione Abruzzo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **92**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.6. La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021 (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

9.7. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **135** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge siciliana n. 19 del 2020 (come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del

2021), impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, lett. f) e n), dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. l), m) e s), Cost., nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, eliminando il vincolo paesaggistico imposto *ope legis* sulle zone di rispetto dei boschi. La disposizione non travalica la competenza statutaria del legislatore regionale in materia di tutela del paesaggio poiché non è in contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale *ex art. 140*, comma 2, cod. beni culturali che, nel prevedere la trasfusione nel piano paesaggistico dei provvedimenti di vincolo, invero, non reca un principio generale di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici operante anche nei confronti del legislatore regionale. Siffatto principio “non esiste nell’ordinamento né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni” dal citato art. 140 il quale stabilisce solo che i vincoli apposti con provvedimenti amministrativi precedenti all’approvazione del piano paesaggistico regionale devono essere recepiti dallo stesso, non potendo essere revocati in sede di predisposizione o revisione del piano. L’apposizione del vincolo *ex lege*, invece, non è “frutto di una valutazione singolare operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura *lato sensu* politico-discrezionale, operato in via generale ed astratta, del carattere di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni”, sicché l’estensione dell’irrevocabilità a tale fattispecie potrebbe avere “l’effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela (...) e indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi”, in caso di una rinnovata ponderazione degli interessi. Non potendosi affermare l’esistenza di un divieto per il legislatore territoriale di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, la disposizione impugnata non risulta in contrasto “con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste”, né con i principi del d.lgs. n. 34 del 2018, e l’abbassamento del livello di tutela che reca non deve essere “giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico”; conseguentemente, non sussiste la dedotta violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del paesaggio e di buon andamento dell’amministrazione. Invero, la norma impugnata non è suscettibile di determinare una riduzione del livello di tutela dei boschi e delle foreste al di sotto di quello minimo assicurato dalla disciplina statale in quanto, essendo, “per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste”, le zone di rispetto “non rientrano nell’oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato” e la relativa regolazione rientra nella piena disponibilità del legislatore regionale. Quanto all’asserita estensione dell’area di applicazione del condono edilizio a opere altrimenti non condonabili, che non consentirebbe più di configurare alcune fattispecie di abuso paesaggistico di per sé non sanabili, la Corte ha osservato che la disposizione censurata è stata adottata “in osservanza dei limiti del potere di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio” (sentenze nn. 68 del 2018, 73 del 2017, 117 del 2015, 290 del 2009, 49 del 2006, 70 del 2005, 196 del 2004). Infatti, l’impugnata disposizione abrogatrice “non incide (...) né sulle scelte di principio relative all’*an*, al *quando* e al *quantum* della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi”, ma si limita a concorrere “alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale” (sentenze nn. 178 e 2 del 2019, 46 del 2014, 63 del 2012), senza allargare l’area del condono né invadere la competenza statale in materia di ordinamento penale. Infine, gli eventuali effetti su procedimenti amministrativi pendenti discendono “dal principio *tempus regit actum* in applicazione del quale l’amministrazione valuta l’esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria”, non essendo invece ascrivibili all’asserita retroattività della norma.

9.8. La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all’interno di boschi e fasce forestali e dell’obbligo di arretramento minimo dal relativo confine (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

9.9. Il testo unico campano sul commercio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l’analogo voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.10. La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 221, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.11. L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 229, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.12. La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

9.13. La (illegittima) previsione dell'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 251, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

10. Lo straniero

10.1. Il diritto d'asilo

10.1.1. Le fonti costituzionali, internazionali e sovranazionali

La sentenza n. 13 ha rammentato che “l'art. 10, terzo comma, Cost. riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio, nel suo Paese, delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”. Il diritto d'asilo è riconosciuto sul piano internazionale nell'ambito della Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con la legge n. 722 del 1954, la quale attribuisce al rifugiato una serie di garanzie, tra cui quella fondamentale espressa dal principio cosiddetto di *non refoulement*. In particolare, l'art. 1, lett. a), n. 2), della Convenzione definisce rifugiato “chiunque (...) nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato”, nonché “chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio (...), non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”. Tale definizione è stata sostanzialmente ripresa tanto dall'art. 2, par. 1, lett. d), della direttiva 2011/95/UE, quanto dal legislatore italiano con l'art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 251 del 2007. “Lo status di rifugiato, di carattere permanente, riguarda il soggetto individualmente perseguitato anzitutto per ragioni politiche, nonché ulteriori figure individuate nella prassi, quali, ad esempio, gli omosessuali a rischio di incriminazione perché nei loro Paesi i rapporti omosessuali, anche in forma privata e tra adulti consenzienti, sono reato; le giovani donne a rischio di mutilazioni genitali femminili; i fedeli di pratiche religiose proibite”. Nel diritto dell'Unione europea il diritto d'asilo è riconosciuto anche come “protezione sussidiaria”, accordata, per un periodo di cinque anni rinnovabili, a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe “un rischio effettivo di subire un grave danno”, con ciò intendendosi “la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la

minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (...). Ha, dunque, diritto alla protezione sussidiaria colui il quale corre un rischio grave per l'incolumità personale meno individualizzato e dovuto all'appartenenza a gruppi politici, etnici o religiosi, di solito correlato ad un conflitto armato interno" (Corte di giustizia, sentenza 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, in causa C-285/12). Inoltre, l'art. 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE prevede la facoltà per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere "motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura", rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. Pertanto, "lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali, mentre ulteriori forme di protezione sono rimesse alla discrezionalità dei singoli Stati".

10.1.2. Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (la fase amministrativa e l'eventuale fase giurisdizionale)

La sentenza n. 13 ha considerato le forme processuali con le quali il diritto allo status di rifugiato può essere fatto valere nel sistema nazionale. "Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale consta di una prima fase amministrativa necessaria e di una seconda giurisdizionale, successiva ed eventuale". La relativa istanza deve essere proposta alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, organi della pubblica amministrazione, insediate presso le prefetture, che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico. Dinanzi alle Commissioni è prevista l'audizione dell'interessato e la videoregistrazione del colloquio, da trascriversi in lingua italiana. La Commissione decide con provvedimento che nega o riconosce la protezione, motivando sia quanto alla credibilità intrinseca del richiedente asilo, che ai riscontri e alle informazioni disponibili sulla situazione del Paese di provenienza. La fase giurisdizionale – "rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario in quanto avente ad oggetto il fondamentale diritto soggettivo dello straniero, tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost., alla protezione" – è stata oggetto di una serie di riforme. Nell'assetto vigente, la fase giurisdizionale è demandata alla sezione specializzata in materia di immigrazione istituita presso il tribunale del luogo della sede della Corte d'appello dove si trova la Commissione territoriale che si è pronunciata sulla richiesta. Il giudizio si svolge nelle forme del procedimento in camera di consiglio; la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale ha efficacia sospensiva del provvedimento di diniego della Commissione. Il tribunale decide in composizione collegiale con un provvedimento in forma di decreto, non reclamabile, che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. In caso di rigetto del ricorso viene meno la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato. Contro la pronuncia del tribunale è ammesso ricorso per cassazione.

10.1.3. L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 10, 24 e 111 Cost., nella parte in cui stabilisce l'onere per il difensore di certificare la data del conferimento della procura speciale per la proposizione del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale. Nell'interpretazione fornita dal diritto vivente, il mancato assolvimento dell'onere comporta l'inammissibilità del ricorso, poiché la medesima disposizione prevede che la procura speciale deve essere conferita, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato. La previsione censurata non è stata ritenuta irragionevole, in quanto si limita a confermare e a rendere esplicita la prescrizione, già ricavabile dall'art. 365 cod. proc. civ. e che a sua volta mira "ad un'attivazione consapevole della giurisdizione di legittimità", della posteriorità del conferimento della procura rispetto al momento della pubblicazione della decisione. La ratio della norma speciale è stata individuata nell'esigenza, "in un settore peculiare per l'esorbitante numero di ricorsi, di solito seriali e caratterizzati dall'ammissione delle parti private al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di rendere effettivo il rispetto della relativa prescrizione presidiandola con la certificazione dell'avvocato sulla 'verità' della data, in modo da evitare il rilascio di procure cosiddette in bianco". La necessaria posteriorità della procura speciale implica che normalmente il suo rilascio avvenga nel territorio dello Stato dove si trova l'avvocato che la riceve e che certifica l'autografia della sottoscrizione. Tale regola

non differenzia rispetto alla generalità dei ricorsi in cassazione la posizione del ricorrente in quanto straniero richiedente la protezione internazionale. La certificazione, oltre che dell'autenticità della sottoscrizione, anche della data di rilascio risulta "strumentale al rispetto della generale regola processuale di necessaria posteriorità della procura speciale", iscrivendosi "come prescrizione (...) speciale, ma non irragionevole, nel più ampio obbligo di lealtà del difensore". L'onere in esame risulta quindi coerente con la regola generale, in quanto finalizzato a ridurre la possibilità di elusione, con l'obiettivo di dare maggiore ordine all'accesso al giudizio di legittimità. È stato peraltro evidenziato un elemento di criticità, dovuto al fatto che la sospensione del diniego di protezione viene meno se il ricorso al tribunale è rigettato. Ciò implica che, appena ricevuta la comunicazione del decreto, lo straniero richiedente non ha più titolo, almeno nell'immediato, per rimanere nel territorio dello Stato. Tuttavia, tale criticità non dipende dalla disposizione censurata, ma dalla stessa disciplina della sospensione degli effetti del provvedimento di rigetto della richiesta di protezione internazionale. La circostanza che lo straniero ricorrente abbia rilasciato la procura in un momento in cui non operava più l'effetto sospensivo del diniego, e quindi in una situazione a rischio di espulsione, non incide infatti sull'osservanza o meno, da parte del difensore, dell'onere *de quo*, che si pone come regola neutra rispetto alla diversa questione del mancato prolungamento dell'effetto sospensivo per il tempo in cui può essere proposto il ricorso per cassazione. Il prescritto onere per il difensore non incide nemmeno sulla possibilità che per la proposizione del ricorso possa essere rilasciata procura speciale consolare. È infatti rimessa alla giurisprudenza "la verifica della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto del diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale (...), nel senso che la mancata ripetizione testuale, nel comma 13 dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, della possibilità che la procura speciale sia consolare, potrebbe non significare necessariamente la sua esclusione quanto al ricorso per cassazione". Il solo fatto di essere applicabile alle controversie aventi ad oggetto la protezione internazionale, al pari delle altre regole speciali che disciplinano tale contenzioso, non rende discriminatoria la disposizione censurata. Tenuto conto della discrezionalità particolarmente ampia del legislatore in materia processuale, l'onere in questione non è tale da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa, al punto da compromettere il diritto alla tutela giurisdizionale, né "ridonda in un adempimento solo formale che possa inficiare la garanzia del giusto processo (...), stante la finalità non irragionevole perseguita dalla norma". Infine, la simmetria della sanzione dell'inammissibilità, prevista sia per la violazione della regola della necessaria posteriorità della procura speciale, sia per l'omissione della prescritta certificazione, esclude la sussistenza di un vizio di difetto di proporzionalità. Rientra infatti nella discrezionalità del legislatore il perseguimento della "finalità di rafforzare l'osservanza della regola della posteriorità della procura speciale, presidiandola, più efficacemente, con un onere posto a carico del difensore a pena di inammissibilità del ricorso piuttosto che, in modo più blando, con un mero dovere rientrante solo negli obblighi di deontologia professionale".

10.2. Le prestazioni sociali

10.2.1. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza

La sentenza n. 19 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 4 del 2019, il quale richiede agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo come requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza. Il beneficio in esame "si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari" ed è destinato a una platea più ampia rispetto al reddito di inclusione, in quanto è prevista una soglia economica d'accesso più alta. Il reddito di cittadinanza, "pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (...). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni assunti". La pronuncia ha richiamato il

compito della Repubblica, in attuazione degli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., di “garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla sopravvivenza dignitosa e al minimo vitale” (sentenza n. 137 del 2021). Tuttavia, la rilevanza di tale compito non può legittimare la Corte a “intervenire convertendo verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura (...) cui il legislatore ha assegnato (...) finalità prevalentemente diverse, e rispetto alla quale (...) il contestato requisito del permesso di lungo periodo non risulta irragionevole”. È stata, infatti, esclusa l’irragionevolezza della correlazione tra il requisito *de quo* e le situazioni di bisogno che il reddito di cittadinanza intende fronteggiare. Il regime del permesso di soggiorno di lungo periodo “si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante”. Esso viene concesso sulla base di una “serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio”: il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità; la disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale; un alloggio idoneo; il superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana. Il permesso è a tempo indeterminato e non è prevista come causa di revoca la perdita dei requisiti del reddito e dell’alloggio. Anche l’orizzonte temporale del reddito di cittadinanza non è di breve periodo, considerando la durata e le finalità del beneficio, che “non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l’assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all’inserimento nel mercato del lavoro e all’inclusione sociale”. Permanendo i requisiti, la durata del beneficio è di diciotto mesi, rinnovabili. Gli obiettivi della misura implicano “una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato”. In tale prospettiva, di lungo o medio termine, “la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza”.

10.2.2. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per l’ottenimento del reddito di inclusione

La sentenza n. 34 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., dell’art. 3, comma 1, lett. a), n. 1, del d.lgs. n. 147 del 2017, il quale richiedeva agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo come requisito necessario per l’ottenimento del reddito di inclusione. Sono state richiamate le conclusioni della sentenza n. 19 del 2022 di rigetto di analoghe questioni relative al reddito di cittadinanza, che ha sostituito il reddito di inclusione e risulta accomunato a quest’ultimo dal fatto che, pur presentando tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una mera provvidenza assistenziale, ma persegue anche diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. Per la natura non esclusivamente assistenziale del reddito di inclusione è risultata “decisiva la prevista necessaria adesione del nucleo familiare beneficiario a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa”. Parimenti, il contenuto della misura non si esauriva in un beneficio economico, comprendendo anche “una componente di servizi alla persona identificata nello stesso progetto personalizzato, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare”. Il progetto, di durata anche eccedente quella del beneficio economico, doveva essere sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare, con applicazione di sanzioni nell’ipotesi di mancato rispetto degli impegni. In ogni caso, “resta compito della Repubblica, in attuazione degli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla sopravvivenza dignitosa e al minimo vitale” (sentenze nn. 19 del 2022 e 137 del 2021). È stata esclusa anche l’irragionevolezza della correlazione tra il requisito censurato e le situazioni di bisogno che il reddito di inclusione intendeva fronteggiare, alla luce del regime del permesso di soggiorno di lungo periodo che “si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante”. Esso, infatti, viene concesso in presenza di determinati requisiti: il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità; la disponibilità di un

reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale; un alloggio idoneo; il superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana. Il permesso è a tempo indeterminato e non è prevista come causa di revoca la perdita dei requisiti del reddito e dell'alloggio. La titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non è risultata un requisito privo di collegamento con la *ratio* del reddito di inclusione, in quanto tale provvidenza non si risolve “in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni (...), diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale”. Alla luce dell'orizzonte temporale non di breve periodo e degli obiettivi dell'intervento, che implicano una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, “la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio”, non è stata giudicata “esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza”.

10.2.3. L'(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dalla concessione degli assegni di natalità e maternità dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 54, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea*.

10.2.4. L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea del requisito, previsto ai fini dell'assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)

La sentenza n. 67 ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, impugnato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto prevede, nell'ambito della disciplina dell'assegno per il nucleo familiare (ANF), che non fanno parte del nucleo il coniuge, i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che lo Stato di origine riservi ai cittadini italiani un trattamento di reciprocità o abbia stipulato una convenzione internazionale in materia. La Corte di cassazione ha sollevato le questioni dopo essersi rivolta, con lo strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo, alla Corte di giustizia che ha ritenuto incompatibile la censurata disposizione con gli artt. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE e 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE. La sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/19, riferita alla direttiva 2003/109/CE, ha affermato che “il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, essi sono tenuti a conformarsi al diritto dell'Unione”. In favore dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'art. 11 della direttiva prescrive, come regola generale, “il diritto alla parità di trattamento nei settori individuati e alle condizioni ivi previste, ed elenca poi le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire. Tali deroghe devono essere interpretate restrittivamente e possono essere invocate” solo se i competenti organi statali abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene (sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj): circostanza non verificatasi in sede di recepimento della direttiva nel diritto italiano. Inoltre, benché i familiari beneficino dell'assegno (oggetto di una prestazione familiare), esso è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare. Pertanto, in assenza di esercizio della facoltà di deroga, “il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al soggiornante di lungo periodo non può essere rifiutato o ridotto per il motivo che i suoi familiari o taluni di essi risiedono in un paese terzo, quando invece tale beneficio è riconosciuto ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono”. La coeva sentenza in causa C-302/19, ove sono sviluppate analoghe argomentazioni, ha richiamato l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, che impone agli Stati membri di far beneficiare della parità di trattamento, nei settori della sicurezza sociale, i cittadini di paesi terzi ammessi a fini lavorativi, quali sono i titolari di un permesso unico. L'ANF costituisce “una prestazione di

sicurezza sociale, che rientra nel novero delle prestazioni familiari” (sentenza 21 giugno 2017, in causa C-449/16, Martinez Silva); e gli Stati membri non possono “escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo”. Nel garantire un obbligo di parità di trattamento dei lavoratori provenienti da paesi terzi, il diritto sovranazionale “riconosce il contributo di costoro all’economia dell’Unione, attraverso il loro lavoro e i loro versamenti di imposte”, e “contrasta la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi causata dall’eventuale sfruttamento di questi ultimi”. Concluso l’*iter* del rinvio pregiudiziale, la rimettente ha attivato il giudizio incidentale, ritenendo erroneamente di “non poter dare attuazione al diritto dell’Unione, come interpretato nelle sentenze rese dalla Corte di giustizia”. Invero, nella “prospettiva del primato del diritto dell’Unione”, agli artt. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE e 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE “deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l’obbligo di parità di trattamento” tra le categorie di cittadini di paesi terzi ivi individuate e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano. “Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo – rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro – a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l’efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano” (sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich). “Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali (...) l’oggetto delle direttive” poiché “l’organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva. Le richiamate direttive si limitano a prescrivere l’obbligo di parità di trattamento”, in forza dell’art. 79, comma 2, lett. b), TFUE. “L’intervento dell’Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell’obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano legalmente. Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive (...) in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto”. Del resto, in relazione a prestazioni in favore di talune categorie di cittadini di paesi terzi, l’ordinanza n. 52 del 2019 si è espressa nel senso della manifesta inammissibilità delle questioni per l’incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché “il rimettente non aveva preso in esame la direttiva 2011/98/UE – in particolare il principio di parità di trattamento (art. 12) riconosciuto a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea – e non ne aveva valutato l’applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio”. In definitiva, “le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente”. Non rileva in contrario la discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità con cui eliminare l’accertata discriminazione anche per il passato, atteso che “il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice”. Come affermato nella sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer, “l’eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a quello dell’Unione”. Né è apparso pertinente il riferimento alla sentenza n. 227 del 2010 secondo cui il contrasto con il principio di non discriminazione “non è sempre di per sé sufficiente a consentire la non applicazione della confliggente norma interna da parte del giudice comune” e al legislatore nazionale è permesso “prevedere una limitazione di parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata”. Tale pronuncia riguardava il mandato d’arresto europeo e richiamava la decisione quadro 2005/584/GAI, priva di effetti diretti. Diversamente da essa, “le direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE impongono come regola generale la parità di trattamento, in relazione alla prestazione sociale in esame, e riconoscono agli Stati membri la facoltà di limitare tale parità, esprimendo chiaramente l’intenzione di volersi avvalere della facoltà di deroga”. La Corte di giustizia, nel rispondere ai rinvii pregiudiziali, ha accertato che il legislatore italiano “non si è avvalso della facoltà di limitare il trattamento paritario” (così anche la sentenza della Grande camera 2 settembre 2021, in causa 350/20, O.D.) e ha osservato che non può essere escluso dal diritto alla parità di trattamento “il lavoratore titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo (...). Il vincolo, generato dalle sentenze della Corte di giustizia nei confronti dei giudici del rinvio, riguarda anche tali

affermazioni, che concorrono a sorreggere il giudizio di incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, con il diritto derivato dell'Unione". Da ultimo, la sentenza n. 54 del 2022 ha sostenuto che "l'esercizio della facoltà di deroga si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione". Nel senso del mancato esercizio della facoltà di deroga si era pronunciata già la sentenza Martinez Silva, precisando che "la normativa limitativa del diritto alla parità di trattamento era contenuta in disposizioni adottate prima del recepimento della direttiva (art. 65 della legge n. 448 del 1998), che non potevano essere considerate istitutive delle limitazioni consentite" da essa. "Una situazione analoga si registra con riferimento alla disciplina dell'ANF (...), anch'essa antecedente al recepimento della direttiva, sicché, in assenza di deroga", l'art. 2, comma 6-bis, "realizza una discriminazione in contrasto con il diritto dell'Unione".

10.3. L'(illegittima) inclusione, tra le cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, della morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza del relativo procedimento

La sentenza n. **195** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 5 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non escludeva, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza del relativo procedimento. La norma riferiva l'accertamento del mancato scioglimento del matrimonio per morte del coniuge al momento dell'adozione del decreto di conferimento di cui al successivo art. 7, comma 1, anziché al momento della presentazione dell'istanza. La *ratio* dell'art. 5 era quella di offrire allo straniero un modo di acquisto della cittadinanza agevolato rispetto ai meccanismi concessori, sul presupposto della sua appartenenza a una comunità familiare fondata sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano. Il prolungamento, introdotto dalla legge n. 94 del 2009, del termine di durata del rapporto matrimoniale - che va da un anno, in presenza di figli e con la residenza in Italia, a tre anni, in assenza di figli e con la residenza all'estero - ha evidenziato l'importanza della durata stessa della partecipazione al nucleo familiare, oltre che dell'atto del matrimonio. Tuttavia, la pretesa della sussistenza del rapporto coniugale al momento dell'adozione del decreto, facendo gravare sull'istante il rischio della morte del coniuge in pendenza del procedimento, equivaleva a porre a carico di chi aveva già maturato i presupposti costitutivi del diritto un evento naturale del tutto indipendente dalla sua sfera di controllo e dalla *ratio* dell'attribuzione della cittadinanza. Lo straniero, rimasto vedovo, ha vissuto nella comunità familiare non solo per tutto il tempo richiesto dalla legge per presentare l'istanza di cittadinanza, ma anche per tutto il tempo successivo, sino a che l'evento naturale della morte ha reso impossibile la prosecuzione di tale rapporto. Inoltre, l'ordinamento riconosce la più ampia protezione al coniuge superstite, in ambito non solo successorio, ma anche previdenziale e assistenziale, tanto più che potrebbe sussistere un nucleo familiare costituito dal coniuge, rimasto vedovo, con gli eventuali figli nati o adottati. Anche l'uso strumentale dell'istituto matrimoniale per poter conseguire la cittadinanza, ossia un negozio in frode alla legge caratterizzato da una predeterminazione di eventi, risulta del tutto estraneo all'evento naturale della morte, che non consente di far presumere la sussistenza di un matrimonio fittizio. Premessa la mancanza nella disciplina della cittadinanza di una disposizione specifica inerente ai matrimoni fittizi, pur volendo ravvisare nell'obiettivo di fronteggiare tale fenomeno la ragione dello spostamento del vaglio sull'attualità della relazione familiare al momento dell'adozione del decreto, restava, comunque, confermata l'assoluta estraneità, rispetto a simile motivazione, della fattispecie del decesso del coniuge, sopraggiunto in pendenza del procedimento. Pertanto, l'inclusione della morte del coniuge, intervenuta durante il procedimento per l'attribuzione della cittadinanza, tra i fattori ostativi al suo riconoscimento è risultata irragionevole rispetto a qualsivoglia giustificazione.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

1.1. Il necessario intervento dell'autorità giudiziaria per gli atti comportanti coercizione fisica sulla persona, compresi quelli incidenti sulla libertà di locomozione, quale nucleo irriducibile dell'habeas corpus

La sentenza n. 127 ha chiarito che “il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza”. L'impiego della forza per restringere la capacità di disporre del proprio corpo, purché ciò avvenga in misura non del tutto trascurabile e momentanea (sentenze nn. 30 del 1962 e 13 del 1972), è precluso alla legge dalla lettera dell'art. 13 Cost., se non interviene il giudice, la cui posizione di indipendenza e imparzialità assicura che non siano commessi arbitri in danno delle persone. “Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica”. Perciò, un mero ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la cui esecuzione sia affidata alla collaborazione spontanea di chi lo riceve, afferisce alla libertà di circolazione, ma, ove comporti la traduzione fisica della persona, esso deve essere assistito dalle garanzie dell'art. 13 Cost. (sentenze nn. 2 del 1956 e 45 del 1960). Parimenti, “il respingimento dello straniero con accompagnamento coattivo alla frontiera, a differenza dell'ordine di espulsione, restringe la libertà personale in ragione di tale modalità esecutiva” (sentenze nn. 275 del 2017 e 222 del 2004). L'assoggettamento fisico all'altrui potere, “indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale”, contraddistingue anche il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza, in quanto l'autorità competente, avvalendosi della forza pubblica adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (sentenze nn. 105 del 2001 e 23 del 1975). “Sempre in osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica”, la Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva (sentenza n. 238 del 1996), ma ha invece escluso l'applicabilità di tale disposizione al test alcolemico, ove proposto a chi sia sospettato di aver guidato in stato di ebbrezza, considerato che la persona, pur commettendo reato in caso di rifiuto ingiustificato, non subisce coartazione alcuna, potendosi rifiutare in caso di ritenuto abuso di potere dell'agente di pubblica sicurezza (sentenza n. 194 del 1996). Qualora sia previsto il ricorso alla forza fisica per instaurare o mantenere in essere, con apprezzabile durata, una misura restrittiva della facoltà di libera locomozione, “la circostanza che la legge abbia introdotto tale misura in via generale per motivi di sanità non comporta che essa vada assegnata alla garanzia costituzionale offerta dall'art. 16 Cost., e sfugga così alla riserva di giurisdizione, posto che detto elemento coercitivo implica necessariamente che sia l'autorità giudiziaria ad applicare la restrizione, o a convalidarne l'esecuzione provvisoria”. La garanzia dell'art. 13 Cost. “raggiunge certamente misure disposte o protratte coattivamente, anche se sorrette da finalità di cura”, perché, quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non solo come obbligatorio (con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non vi si sottoponga spontaneamente) ma anche come coattivo (potendo il destinatario essere costretto con la forza, sia pure entro il limite del rispetto della persona umana), “le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona” (sentenza n. 22 del 2022).

1.2. La riferibilità delle garanzie dell'habeas corpus alle misure, limitative anche della libertà di locomozione, implicanti la degradazione giuridica della persona

La sentenza n. 127 ha confermato che “l’art. 13 Cost. deve trovare spazio non soltanto a fronte di restrizioni mediate dall’impiego della forza fisica, ma anche a quelle che comportino l’assoggettamento totale della persona all’altrui potere, con le quali (...) viene compromessa la libertà morale degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro una sorta di degradazione giuridica (sentenza n. 11 del 1956). Tale criterio di lettura ha trovato ripetutamente applicazione, ove si è trattato di qualificare sul piano costituzionale i limiti imposti alla facoltà di libera locomozione, che non fossero accompagnati da forme di coercizione” (sentenze nn. 144 del 1997, 193 e 143 del 1996, 210 del 1995, 419 del 1994, 68 del 1964, 45 del 1960), “e che, di conseguenza, si prestavano, in linea astratta, a convergere verso il campo di applicazione dell’art. 16 Cost.”. La Corte ha tenuto ferma “la necessità che simili restrizioni, ove implicanti degradazione giuridica, fossero assistite dalle piene garanzie dell’*habeas corpus* offerte dallo statuto della libertà personale. Specie a fronte di un vasto apparato di misure di prevenzione, che la legislazione dei tempi affidava alla gestione della sola autorità di pubblica sicurezza, si è infatti ritenuto che la medesima esigenza costituzionale di preservare la libertà dell’individuo, comprimibile solo per atto motivato dell’autorità giudiziaria nei soli casi e modi previsti dalla legge, dovesse essere avvertita non soltanto innanzi allo spiegamento di forme coercitive (il cui esercizio segna la più icastica manifestazione del monopolio statale della forza), ma anche per quei casi nei quali la legge assoggetta l’individuo a specifiche prescrizioni che si riflettono sulla facoltà di disporre di sé e del proprio corpo, compresa quella di locomozione, recando al contempo una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona”. Questo criterio è stato utilizzato “solo per allargare lo scudo protettivo dell’art. 13 Cost., e in nessun caso per ridimensionarlo: in altri termini, ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand’anche non rechi degradazione giuridica. Nel caso opposto, prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il fine costituzionalmente tracciato che le giustifica (sentenza n. 219 del 2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l’individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento peggiore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità. (...) Naturalmente, può essere complicato, talvolta, distinguere, tra le incisioni della facoltà di locomozione, quelle che convergono, in quanto degradanti, verso la libertà personale, e quindi di competenza dell’autorità giudiziaria, e quelle che, invece, afferiscono alla libertà di circolazione”. In proposito, la Corte “ha ravvisato la pertinenza dell’art. 13 Cost. a fronte dell’obbligo, non coercibile, di comparire presso un ufficio di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (sentenze n. 193 e n. 143 del 1996), ma la ha invece esclusa con riguardo al divieto di accedere agli stadi, perché l’assenza di un contatto con la pubblica autorità, in tal caso, determina una minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto, ovvero non ne comporta una degradazione giuridica afferente alla dignità della persona (sentenza n. 193 del 1996). Non vi è in questi casi, e salvo eccezioni, quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l’apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale. Tuttavia, non è detto che questo sia sufficiente sul piano costituzionale, e che non debbano invece aggiungersi a ciò, in casi del tutto particolari, le garanzie offerte dall’art. 13 Cost., alla luce delle peculiarità con cui si è eventualmente manifestato l’intervento legislativo”.

1.3. Le misure restrittive provvisorie di polizia

1.3.1. Il fondamento costituzionale e l’individuazione giurisprudenziale delle relative finalità (la tutela di esigenze previste dalla Costituzione: il perseguimento delle finalità del processo penale e l’applicabilità di una misura cautelare personale)

La sentenza n. 41 ha evidenziato come la Corte sia stata più volte “investita del compito di individuare le finalità cui devono informarsi gli istituti dell’arresto in flagranza e del fermo di indiziato di delitto, alla stregua del contenuto precettivo dell’art. 13 Cost. Tale disposizione, dopo aver sancito al primo comma l’inviolabilità della libertà personale, al secondo comma stabilisce la regola per le sue limitazioni, non ammettendo forma alcuna di detenzione, di ispezione o di perquisizione, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non nel rispetto della riserva di giurisdizione, e dunque per atto motivato

dell'autorità giudiziaria, nonché della riserva di legge, ovvero nei soli casi e modi previsti dalla legge. Al terzo comma dispone, poi, che in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. Il fondamento costituzionale della disciplina del codice di rito inerente all'arresto in flagranza ed al fermo di indiziato di delitto risiede, dunque, nel terzo comma dell'art. 13 Cost., il quale, adoperando i canoni della eccezionalità, necessità ed urgenza e tassatività, individua le situazioni contingenti che consentono l'adozione di misure provvisorie restrittive dello *status libertatis* da parte dell'autorità di polizia, non potendosi attendere l'intervento dell'autorità giudiziaria. Escluso che il terzo comma dell'art. 13 Cost. operi come fonte di legittimazione degli organi di pubblica sicurezza, in via sostitutiva dell'autorità giudiziaria, le nozioni di necessità ed urgenza da esso dettate sono così state spiegate in funzione dei fini previsti dal sistema costituzionale". Il codice di procedura penale del 1988 "non ha introdotto significativi elementi di novità nel rapporto tra le misure provvisorie di polizia restrittive della libertà personale ed il terzo comma dell'art. 13 Cost., quanto in particolare all'esplicitazione delle finalità delle prime". La sentenza n. 305 del 1996 – pronunciandosi sull'art. 189, comma 6, cod. strada, ove si consente l'arresto dell'utente della strada il quale, in caso di incidente, non presta l'assistenza occorrente alle persone che abbiano subito danno – ha chiarito che la misura precautelare "può essere adottata solo sulla ragionevole prognosi di una sua trasformazione *ope iudicis* in una misura cautelare più stabile". In tal modo, si correlava teleologicamente la necessità e l'urgenza giustificatrici della misura provvisoria di polizia alla futura applicabilità di una misura cautelare personale. Nel dichiarare illegittimo l'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 286 del 1998 – con cui si prevedeva l'arresto obbligatorio dello straniero colto in flagranza della contravvenzione di cui al precedente comma 5-*ter*, per essersi trattenuto senza giustificato motivo in violazione dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale nel termine di cinque giorni – la sentenza n. 223 del 2004 ha evidenziato che la norma censurata prevedeva l'arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale, sanzionato con una pena detentiva (da sei mesi a un anno) di gran lunga inferiore a quella per cui il codice di procedura penale ammette la possibilità di disporre misure coercitive. Attesa "l'autonomia tra il giudizio di convalida, volto a verificare *ex post* la legittimità dell'operato dell'autorità di polizia, e la protrazione dello stato di privazione della libertà personale, per la quale è richiesto un ulteriore e autonomo provvedimento", il giudice "doveva comunque disporre l'immediata liberazione dell'arrestato", ove non vi avesse già provveduto il pubblico ministero, posto che "per quel reato gli era precluso dalla legge di disporre la custodia cautelare in carcere e, più in generale, qualsiasi misura coercitiva". Per tali ragioni, il censurato arresto obbligatorio era "privo di qualsiasi sbocco sul terreno processuale", concretando una "misura fine a se stessa, che non potrà mai trasformarsi nella custodia cautelare in carcere, né in qualsiasi altra misura coercitiva", e non trovava alcuna copertura costituzionale. Ancora, la sentenza n. 137 del 2020, rigettando le questioni di costituzionalità degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen., ha rimarcato che la facoltà, per il giudice chiamato a convalidare l'arresto, di applicare nei confronti del prevenuto misure cautelari in deroga agli ordinari limiti edizionali "è riconducibile all'esigenza di raccordare funzionalmente la decisione in ordine alla misura precautelare con quella riguardante la salvaguardia di esigenze di natura propriamente cautelare". Ferma la "natura servente delle misure restrittive di polizia, rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione (tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale), le norme in quell'occasione censurate devono considerarsi non irragionevoli, avendo con esse il legislatore ritenuto di escludere, per alcuni delitti tassativamente elencati ed apprezzati come di particolare allarme sociale, la liberazione dell'arrestato in presenza di specifiche esigenze cautelari che impongano il mantenimento della restrizione della libertà personale".

1.3.2. La discrezionalità legislativa nella determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza

La sentenza n. 41 ha puntualizzato che "la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost., rientra in un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa" (sentenze nn. 137 del 2020 e 188 del 1996; ordinanza n. 187 del 2001), "intesa anche quale riflesso specifico della più ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali in materia penale" (sentenze nn. 31 e 20 del 2017, 216 del 2016).

1.3.3. Le direttrici del sindacato di legittimità costituzionale

La sentenza n. 41 ha rammentato le direttrici del sindacato di costituzionalità sulle misure provvisorie di polizia limitative della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost.: “1) esse devono connotarsi per la natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione; 2) fra queste, sono da considerare in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale; 3) viene meno la giustificazione costituzionale della restrizione della libertà disposta dall'autorità di polizia ove non si rinvenga alcun rapporto di strumentalità tra il provvedimento provvisorio di privazione della libertà personale e il procedimento penale avente ad oggetto il reato per cui è stato disposto l'arresto obbligatorio in flagranza; 4) il che, in particolare, si verifica quando l'arresto non potrà mai trasformarsi nella custodia cautelare in carcere, né in qualsiasi altra misura coercitiva” (sentenza n. 223 del 2004).

1.3.4. L'arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (salvo che ricorra l'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 41, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

1.4. Il divieto, penalmente sanzionato, di mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone risultate positive al virus COVID-19 e sottoposte alla misura della quarantena obbligatoria con provvedimento dell'autorità sanitaria (non soggetto a convalida giudiziaria)

La sentenza n. 127 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 13 Cost., degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020 che prevedono il divieto, penalmente sanzionato, di mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone risultate positive al virus COVID-19 e sottoposte alla misura della quarantena obbligatoria con provvedimento dell'autorità sanitaria, senza necessità di convalida giudiziaria. La Corte ha ritenuto tale misura non limitativa della libertà personale in quanto non direttamente accompagnata da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione per il corso della malattia. “Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica”, non essendo prevista neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. “In definitiva, chiunque sia sottoposto alla quarantena e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione”. Proprio per tale motivo è stata esclusa ogni similitudine con la misura cautelare degli arresti domiciliari e con la misura alternativa della detenzione domiciliare, alle quali è connaturata la coercibilità, perlomeno nei casi di inosservanza. Alla luce di queste considerazioni, la misura della quarantena obbligatoria “non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto”. Essa, infatti – essendo prevista per far fronte ad un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, quali siano lo stile di vita e le condizioni personali e sociali – “concerne (...) una vasta ed indeterminata platea di persone”. Ne consegue che “l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea”. Il Collegio, infine, ha ribadito la diversità della misura della quarantena obbligatoria rispetto ai ricordati provvedimenti tipici del diritto penale, la cui applicazione “è inscindibilmente connessa ad una valutazione individuale della condotta e della personalità dell'agente, da parte dell'autorità giudiziaria a ciò costituzionalmente competente”. La quarantena obbligatoria, invece, è applicata al soggetto non per aver commesso qualcosa di illecito ma solo in virtù della “circostanza, del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale, di essersi ammalata a causa di un agente patogeno diffuso nell'ambiente”. Per tale motivo, “sebbene il legislatore abbia costruito la figura di reato sull'inosservanza del provvedimento che sottopone la singola persona alla quarantena a seguito di positività al test del virus Covid-19, non solo non vi è alcun obbligo ai sensi dell'art. 13 Cost. che tale provvedimento sia convalidato dall'autorità giudiziaria, ma di quest'ultimo provvedimento amministrativo non vi sarebbe neppure stata la necessità costituzionale”, come accaduto durante la vigenza del d.l. n. 19 del 2020 (art. 4, comma 6). “Del resto, la natura del virus, la larghissima diffusione di esso, l'affidabilità degli esami

diagnostici per rilevarne la presenza, sulla base di test scientifici obiettivi, fuggano ogni pericolo di arbitrarietà e di ingiusta discriminazione (sentenza n. 68 del 1964), tale da chiamare in causa il giudice, affinché la misura dell'isolamento sia disposta, o convalidata tempestivamente; fermo restando che il malato non solo (...) può sottrarsi alla misura obbligatoria, ma non coercitiva (pur sostenendone le conseguenze penali), ma può altresì far valere le proprie ragioni, in via di urgenza, innanzi al giudice comune, perché ne sia accertato il diritto di circolare, qualora difettino i presupposti per l'isolamento”.

L'ordinanza n. 220 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 1, comma 2, lett. e), e 4, comma 6, del d.l. n. 19 del 2020 (traslata sugli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020), impugnati, in relazione all'art. 13 Cost., in quanto sanzionano penalmente la condotta di chi, risultato positivo al virus che genera il COVID-19, e sottoposto per tale ragione alla misura della quarantena da parte del sindaco, si allontani dalla propria dimora o abitazione. Il quesito è stato già ritenuto non fondato dalla sentenza n. 127 del 2022 ove si è osservato che la misura della quarantena obbligatoria “è istituito che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale, in quanto non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia, e non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto”. Il rimettente, senza addurre alcun argomento utile, ha operato un improprio riferimento alle misure di cui agli artt. 380, 381 e 384 cod. proc. pen., al trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza ex art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 e al trattamento sanitario obbligatorio, con riguardo alla legge n. 180 del 1978 e agli artt. 33 e ss. della legge n. 833 del 1978. Invero, “si tratta di ipotesi accomunate dall'impiego della coercizione fisica nei riguardi di chi è soggetto a simili misure” (sentenze nn. 22 del 2022 e 105 del 2001). Pertanto, “mentre l'applicazione di queste ultime deve essere assistita dalle garanzie proprie dell'art. 13 Cost., analoga conclusione è erronea, quanto alla quarantena obbligatoria imposta a chi sia positivo al test di rilevazione del virus che cagiona il COVID-19”.

1.5. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

1.6. La necessaria motivazione (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d'iniziativa dalla polizia giudiziaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 247, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

2. La libertà di domicilio

2.1. La necessaria motivazione (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d'iniziativa dalla polizia giudiziaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 247, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

3. La libertà di circolazione

3.1. La riconducibilità all'art. 16 Cost. delle misure limitative assunte per motivi di sanità e non comportanti restrizioni della libertà personale (isolamento, cordoni sanitari, divieti di spostamento)

La sentenza n. 127 ha sottolineato che “la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione”. La sentenza n. 68 del 1964 ha già rilevato che “i motivi di

sanità che permettono alla legge, ai sensi dell'art. 16 Cost., di limitare in via generale la libertà di circolazione delle persone possono giungere fino alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose. Perciò, in linea di principio, (...) non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost.) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità. A seconda dei casi, in particolare, e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore potrà orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, per esempio quando il fattore di contagio alberghi solo in questi ultimi (...), sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia". Occorre "stabilire, anzitutto, se le modalità con le quali una simile, gravosa misura siano state adottate non trasmodino, in concreto, in restrizione della libertà personale". Inoltre, "una volta che si sia giunti alla conclusione che la limitazione introdotta dal legislatore appartenga, a buon titolo, al campo governato dall'art. 16 Cost., e si sia quindi potuto escludere ogni rilievo all'art. 13 Cost., ugualmente occorrerebbe valutare la conformità della misura adottata ai limiti costituzionali che il legislatore incontra in tema di compressione della libertà di circolazione. Quest'ultima, pur priva della riserva di giurisdizione, resta assistita da garanzie consone al fondamentale rilievo costituzionale che connota la facoltà di locomozione, anche quale base fattuale per l'esercizio di numerosi altri diritti di primaria importanza".

3.2. Il divieto, penalmente sanzionato, di mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone risultate positive al virus COVID-19 e sottoposte alla misura della quarantena obbligatoria con provvedimento dell'autorità sanitaria (non soggetto a convalida giudiziaria)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 127 e all'ordinanza n. 220, l'analogo voce in *La libertà personale*.

4. Le prestazioni personali e patrimoniali

4.1. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 172, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

4.2. L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 238, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza – La gestione separata INPS*.

5. I principi costituzionali in materia penale

5.1. Lo strumento penale quale extrema ratio

La sentenza n. 57 ha ribadito che "lo strumento penale costituisce un'*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela (sentenza n. 8 del 2022), considerato che le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono (...) nella (eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni" (sentenze nn. 447 del 1998 e 317 del 1996). Questo principio "non può non riverberarsi anche sulle misure cautelari personali, soprattutto quelle privative della libertà personale, approntate dal legislatore in vista del conseguimento delle finalità proprie del processo penale e per fronteggiare imprescindibili esigenze di tutela della collettività ancor prima dell'accertamento della responsabilità penale (sentenza n. 22 del 2022)".

5.2. Il principio del giudice naturale precostituito per legge

Il principio del giudice naturale “è rispettato tutte le volte che l’organo giudicante risulti istituito sulla base di criteri generali prefissati per legge (ordinanza n. 159 del 2000), essendo sufficiente che la legge determini criteri oggettivi e generali, capaci di costituire un discrimen della competenza o della giurisdizione di ogni giudice” (sentenze nn. 419 del 1998, 217 del 1993, 269 del 1992; ordinanze nn. 343 del 2001, 176 del 1998, 257 del 1995). Così la sentenza n. 2.

5.3. Il principio di legalità

5.3.1. La riserva assoluta di legge

5.3.1.1. La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la generale preclusione di interventi in malam partem della Corte

La sentenza n. 8 ha confermato che “l’adozione di pronunce con effetti *in malam partem* in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., il quale, rimettendo al ‘soggetto-Parlamento’ (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità” (sentenze nn. 17 del 2021, 37 del 2019, 46 del 2014, 324 del 2008, 394 del 2006, 161 del 2004; ordinanze nn. 219 del 2020, 65 del 2008, 164 del 2007).

Nell’ambito coperto dalla riserva assoluta di legge *ex art. 25 Cost.* “è inibito alla Corte costituzionale 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” (sentenza n. 37 del 2019; 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. 17 del 2021, 189 e 155 del 2019). Così la sentenza n. 20.

Alla luce della riserva di legge posta dall’art. 25, secondo comma, Cost., non sono consentite in materia penale “pronunce che estendano il novero delle condotte punibili” (sentenze nn. 17 del 2021, 155 e 37 del 2019; ordinanza n. 219 del 2020). Così l’ordinanza n. 29 che ha altresì rammentato le specifiche ipotesi in cui è considerato “ammissibile il controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem*”, relative all’applicazione di norme di ingiustificato favore, riguardo a soggetti o a comportamenti sottratti a una previsione incriminatrice di carattere generale, a fenomeni di scorretto esercizio del potere legislativo o alla violazione di obblighi di matrice sovranazionale.

5.3.1.2. L’ammissibilità di interventi in malam partem rivolti a sanzionare vizi di incompetenza o procedurali che pregiudicano l’apporto critico delle opposizioni e dell’opinione pubblica alle scelte della maggioranza

La sentenza n. 8 ha precisato che “la preclusione delle pronunce *in malam partem* non viene in considerazione quando si discuta di vizi formali o di incompetenza, relativi, cioè, al procedimento di formazione dell’atto legislativo e alla legittimazione dell’organo che lo ha adottato. Se l’esclusione delle pronunce *in malam partem* mira a salvaguardare il monopolio del ‘soggetto-Parlamento’ sulle scelte di criminalizzazione, sarebbe illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, i quali pretendano di neutralizzare le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio – quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione (sentenze n. 189 del 2019 e n. 5 del 2014), o le Regioni, che legiferino indebitamente in materia penale, loro preclusa (sentenza n. 46 del 2014) –; ovvero che possa derivare da interventi normativi operati senza il rispetto del corretto *iter* procedurale, che pure assume una specifica valenza garantistica nella cornice della riserva di legge, connessa al fatto che il procedimento legislativo implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione (sentenza n. 230 del 2012), consentendo, così, alle une e all’altra un apporto critico alle scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza (sentenza n. 487 del 1989). Ciò vale anche e specificamente per le norme penali introdotte mediante decreto-legge”. La Corte

“ha, infatti, scrutinato nel merito, malgrado i possibili effetti *in malam partem* conseguenti al loro accoglimento, non solo questioni volte a censurare l’inserimento in sede di conversione di norme penali ‘intruse’, prive cioè di ogni collegamento logico-giuridico con il testo originario del decreto-legge convertito (sentenza n. 32 del 2014) (operazione che menoma indebitamente il dibattito parlamentare, comprimendolo all’interno dei tempi contingentati correlati alla breve vita provvisoria dell’atto normativo del Governo); ma anche, e prima ancora, questioni intese (...) a denunciare la carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ai quali è subordinata l’eccezionale legittimazione del Governo ad adottare atti con forza di legge in assenza di delegazione parlamentare” (sentenza n. 330 del 1996; ordinanze nn. 90 del 1997 e 432 del 1996).

5.3.1.3. L’ammissibilità di interventi in malam partem rivolti a sanzionare l’uso scorretto del potere legislativo delegato del Governo

La sentenza n. 105 ha ribadito che “in linea di principio sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell’ordinamento della norma incriminatrice abrogata” (sentenze nn. 8 del 2022, 37 del 2019, 57 del 2009, 330 del 1996, 71 del 1983; ordinanze nn. 413 del 2008, 175 del 2001, 355 del 1997), poichè “a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell’art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell’area di ciò che è penalmente rilevante”. Questo principio determina in generale “l’inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l’ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore” (sentenze nn. 161 del 2004 e 49 del 2002; ordinanze nn. 65 del 2008 e 164 del 2007), “ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato” (ordinanze nn. 285 del 2012, 204, 66 e 5 del 2009). Però, “tali principi non sono senza eccezioni” (sentenze nn. 37 del 2019, 236 e 143 del 2018). Tra tali eccezioni, “senz’altro rientra l’uso scorretto del potere legislativo da parte del Governo che abbia abrogato, anche parzialmente, mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega. A tal riguardo, (...) deve escludersi che il principio della riserva di legge in materia penale precluda il sindacato di legittimità costituzionale in ordine alla denunciata violazione dell’art. 76 Cost. (sentenza n. 5 del 2014)”. È proprio il principio di legalità a rimettere “al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, di talché tale principio è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. (...) L’abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe dunque in contrasto con l’art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell’intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell’art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti (sentenza n. 189 del 2019)”.

5.3.1.4. La sindacabilità in malam partem delle norme penali di favore

La sentenza n. 8 dà conto della giurisprudenza (sentenze nn. 394 del 2006 e 148 del 1983) che ha ammesso “la sindacabilità *in malam partem* delle cosiddette norme penali di favore”. Per norme penali di favore “debbono intendersi quelle che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall’applicazione di norme generali o comuni compresenti nell’ordinamento” (sentenze nn. 155 del 2019, 57 del 2009, 324 del 2008, 394 del 2006; ordinanza n. 413 del 2008). “L’effetto *in malam partem* conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali norme non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria. La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere (...) dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell’area di rilevanza penale. In tal caso, la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell’ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte” (sentenze nn. 37 del 2019, 57 del 2009, 324 del 2008; ordinanze nn. 282 del 2019, 413 del 2008 e 175 del 2001).

5.3.2. Il divieto di retroattività in peius della legge penale

5.3.2.1. La ratio di tutela della libertà di autodeterminazione individuale

La sentenza n. 198 ha puntualizzato che il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. – secondo cui “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso” – “deve essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato (sentenza n. 63 del 2019)”. La *ratio* immediata di detta norma “è – in parte *qua* – quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo” (sentenze nn. 238 del 2020, 63 del 2019, 394 del 2006).

5.3.2.2. L'inoperatività della garanzia per i meri benefici penitenziari

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 17 del 2021 e 32 del 2020) ha operato “una revisione dei rapporti tra i principi stabiliti nel secondo comma dell'art. 25 Cost. e la disciplina delle misure concernenti l'esecuzione delle pene detentive”. Tuttavia, “si è escluso che il divieto di applicazione retroattiva concerna anche i meri benefici penitenziari”, quali i permessi premio. Così la sentenza n. 20.

5.4. Il principio di offensività

5.4.1. Il contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione quale ineludibile tratto delle condotte penalmente rilevanti

La sentenza n. 211 ha ribadito che “il rispetto del principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*), desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 354 del 2002), “comporta che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può reprimere sul piano penale, come fattispecie di reato, soltanto condotte che, nella loro descrizione tipica comunque rispettosa del principio di legalità, consistano, altresì, in comportamenti dal contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione, anche sotto il profilo della loro mera esposizione a pericolo”.

5.4.2. La duplice dimensione del principio: l'offensività in astratto, quale precetto diretto a limitare le discrezionali scelte legislative di criminalizzazione, e l'offensività in concreto, quale criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune

La sentenza n. 211 ha ribadito che “il principio di offensività opera su due piani distinti: da un lato, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (offensività in astratto); dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività in concreto)” (sentenze nn. 225 del 2008, 265 del 2005, 519 e 263 del 2000).

5.4.3. L'ammissibilità di fattispecie non riconducibili al modello del reato di danno e la discrezionalità del legislatore nel predisporre forme di tutela anticipata dei beni giuridici, con il ricorso a figure di reato di pericolo anche presunto

Il principio di offensività in astratto “non implica che l'unico modello, costituzionalmente legittimo, sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore la scelta per forme di tutela anticipata, che colpiscano l'aggressione ai beni giuridici protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale

riconnettere la risposta punitiva (...); prospettiva nella quale non è precluso, di norma, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto” (sentenze nn. 133 del 1992, 333 del 1991, 62 del 1986). “In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio di offensività possa ritenersi rispettato, occorrerà che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all’*id quod plerumque accidit*” (sentenze nn. 278 e 141 del 2019, 109 del 2016, 225 del 2008, 333 del 1991). “Insomma, anche i reati di pericolo presunto (...) devono essere connotati dalla necessaria offensività della fattispecie criminosa (sentenza n. 360 del 1995)”. Così la sentenza n. **211**.

5.4.4. L’inammissibilità di una “responsabilità penale d’autore” e la tendenziale irrilevanza di condizioni soggettive (qualità personali o comportamenti pregressi), salva la necessità di preservare altri interessi meritevoli di tutela

“Il principio di offensività del reato, anche nella sua configurazione come fattispecie di pericolo, postula che le qualità personali dei soggetti o i comportamenti pregressi degli stessi non possono giustificare disposizioni che attribuiscono rilevanza penale a condizioni soggettive, salvo che tale trattamento specifico e differenziato rispetto ad altre persone non risponda alla necessità di preservare altri interessi meritevoli di tutela”. Così la sentenza n. **211** ove si è rammentato che la Corte si è, talora, pronunciata su previsioni incriminatrici asseritamente collegate al “modo di essere dell’autore”, piuttosto che a uno specifico comportamento trasgressivo dell’agente; ciò che configurerebbe un’inammissibile “responsabilità penale d’autore”. Emblematica è la sentenza n. 249 del 2010 che ha dichiarato illegittima l’aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale (art. 61, n. 11-*bis*, cod. pen.). Il “rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l’illegittimità (...) di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato, perché così si introdurrebbe una responsabilità penale d’autore in aperta violazione del principio di offensività”. La sentenza n. 354 del 2002, nel ritenere illegittimo l’art. 688, secondo comma, cod. pen., ha evidenziato che “la precedente condanna, divenuta elemento costitutivo del reato di ubriachezza, rappresentava un marchio, che, privo di una correlazione necessaria con lo stato di ubriachezza, valeva a qualificare una condotta che, ove posta in essere da ogni altra persona, non configurava un illecito penale. Sicché il secondo comma dell’art. 688 cod. pen., dopo la depenalizzazione (...) della fattispecie del primo comma (relativa alla condotta di essere in stato di manifesta ubriachezza in un luogo pubblico o aperto al pubblico), finiva col punire come reato non tanto l’ubriachezza in sé, quanto una qualità personale (...). Una tale fattispecie assumeva, quindi, i tratti di una sorta di reato d’autore, in aperta violazione del principio di offensività del reato, che nella sua accezione astratta costituisce un limite alla discrezionalità legislativa in materia penale” (sentenze nn. 263 del 2000 e 360 del 1995). “Non è quindi compatibile con il principio di offensività l’incriminazione di un mero *status*, anziché di una condotta, pur potendo rilevare, nei reati propri, la condizione soggettiva dell’autore. Ciò implica, altresì, una valutazione di ragionevolezza”, quale quella operata dalla sentenza n. 14 del 1971 nel dichiarare illegittimo l’art. 707 cod. pen., limitatamente alla parte in cui, prevedendo come reato il possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli, poneva, come presupposto, le condizioni personali di condannato per mendicizia, ammonito, sottoposto a misura di sicurezza personale o a cauzione di buona condotta. Analoga pronuncia aveva investito l’art. 708 cod. pen., che puniva il possesso ingiustificato di valori da parte (anche) della stessa categoria di soggetti (sentenza n. 110 del 1968). In seguito, la Corte “ha operato uno scrutinio ancor più stretto, ritenendo che anche la condizione soggettiva di chi era stato condannato per delitti determinati da motivi di lucro, o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio, mostrasse l’irragionevolezza di tale presupposto riferito a una sola categoria di persone (sentenza n. 370 del 1996); condizione soggettiva che, invece, con riferimento alla (residua) fattispecie dell’art. 707 cod. pen., è stata ritenuta non delineare una responsabilità per il modo di essere dell’autore, lesiva dei principi di offensività (sentenza n. 225 del 2008)”.

5.5. La retroattività della lex mitior

5.5.1. La ratio del principio

La sentenza n. **198**, nel richiamare la “sostanziale corrispondenza di contenuto” tra i parametri costituzionali ed europei, ha ribadito che “la *ratio* del principio in oggetto è pur sempre identificabile in sostanza nel diritto dell’autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all’apprezzamento

attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione (sentenza n. 63 del 2019)".

5.5.2. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale

La sentenza n. **198** ha rammentato che "il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale", pur non riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost. (sentenze nn. 238 del 2020, 63 del 2019, 236 del 2011, 215 del 2008, 393 del 2006), "trova fondamento nell'ordinamento costituzionale, sia direttamente, sia per effetto dell'azione degli artt. 49 CDFUE e 7 CEDU, in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.". Invero, "il principio di retroattività *in mitius*, sancito nel codice penale dall'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, ha comunque un fondamento costituzionale, riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza (...), che 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), in quanto, "in via generale, non sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)". Per altro verso, "il principio di retroattività della *lex mitior* ha un fondamento di origine sovranazionale – avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – che è riconducibile sia all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante anche ai sensi dell'art. 11 Cost., sia all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo" (sentenze 17 settembre 2009, grande camera, Scoppola contro Italia, 27 aprile 2010, Morabito contro Italia, 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), "nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici". Peraltro, "già la sentenza n. 393 del 2006 aveva richiamato gli obblighi internazionali", considerandoli "come criteri interpretativi (...) delle stesse garanzie costituzionali".

5.5.3. L'ammissibilità di limitazioni e deroghe, purché giustificate dalla tutela di prevalenti interessi di rango costituzionale

La sentenza n. **198** ha precisato che, "mentre l'irretroattività *in peius* della legge penale costituisce un valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, purché giustificabili al metro di quel vaglio positivo di ragionevolezza (...), in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco" (sentenze nn. 63 del 2019 e 236 del 2011).

5.5.4. L'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

5.6. Il divieto di bis in idem

5.6.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti contemplati dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l'omologo illecito amministrativo – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **149**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

5.7. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale

5.7.1. Il limite invalicabile della manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato

La sentenza n. **63** ha rammentato che, ai sensi degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., “l’ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato” (sentenze nn. 112 e 88 del 2019, 68 del 2012, 409 del 1989, 218 del 1974), “sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato” (sentenze nn. 136 e 73 del 2020, 284 e 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016, 341 del 1994). Il limite in parola esclude che “la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all’inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità” (sentenza n. 28 del 2022).

5.8. I reati

5.8.1. L’incriminazione quale *extrema ratio*

“Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono (...) nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni: l’incriminazione costituisce anzi un’*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l’assenza o l’inadeguatezza di altri mezzi di tutela” (sentenze nn. 37 del 2019, 273 del 2010, 447 del 1998; ordinanza n. 317 del 1996). Così la sentenza n. **8**.

5.8.2. Il principio della riserva di codice in materia penale

La sentenza n. **105** ha rammentato che la legge n. 103 del 2017 ha delegato il Governo alla tendenziale attuazione del principio della riserva di codice in materia penale, “al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell’effettività della funzione rieducativa della pena”, presupposto indispensabile perché l’ordinamento penitenziario “sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l’inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale”: i valori della persona umana, i principi di uguaglianza, non discriminazione e divieto assoluto di sfruttamento a fini di profitto della persona, la salute, la sicurezza e l’ordine pubblico, la salubrità e integrità ambientale, l’integrità del territorio, la correttezza e trasparenza del sistema economico. Il legislatore delegante mirava a “razionalizzare e rendere (...) maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale” e a “porre un freno alla caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa”. Il Governo non avrebbe potuto, “senza violare le indicazioni vincolanti della legge delega, procedere a una modifica, in senso restrittivo o estensivo, dell’area applicativa delle disposizioni trasferite all’interno del codice penale; né avrebbe potuto (...) determinare – in esito all’intrapreso riordino normativo – una parziale *abolitio criminis* con riferimento a una classe di fatti in precedenza qualificabili come reato” (sentenza n. 189 del 2019). La delega, nel prevedere l’inserimento nel codice delle fattispecie criminose contemplate da disposizioni di legge in vigore, “assumeva l’univoco significato di precludere, al legislatore delegato, di modificare in senso, sia ampliativo, sia restrittivo”, le dette fattispecie.

5.8.3. L’abuso d’ufficio

5.8.3.1. La tormentata parabola storica della figura e la perenne tensione tra istanze legalitarie e tutela dell’autonomia dell’amministrazione (i persistenti problemi di compatibilità con il principio di determinatezza e la diffusione di fenomeni noti come “burocrazia difensiva” e “paura della firma”)

La sentenza n. **8** ha ripercorso “la travagliata vicenda normativa e giurisprudenziale” dell’abuso d’ufficio (art. 323 cod. pen). Tale figura criminosa, “assolvendo una funzione di chiusura del sistema dei

delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, rappresenta (...) il punto saliente di emersione della spigolosa tematica del sindacato del giudice penale sull'attività amministrativa: tematica percorsa da una perenne tensione tra istanze legalitarie, che spingono verso un controllo a tutto tondo, atto a fungere da freno alla *mala gestio* della cosa pubblica, e l'esigenza di evitare un'ingerenza pervasiva del giudice penale sull'operato dei pubblici amministratori, lesiva della sfera di autonomia ad essi spettante. Al tempo stesso, si tratta di fattispecie caratterizzata da congeniti margini di elasticità, generatori di persistenti problemi di compatibilità con il principio di determinatezza. Di tutto ciò è testimonianza la tormentata parabola storica della figura". Nel disegno originario del codice penale, l'abuso d'ufficio era descritto "con formula semplice, ma, in pari tempo, estremamente comprensiva": veniva punito il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commettesse, per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge. "Le criticità di una ipotesi criminosa così congegnata rimanevano, peraltro, attutite dal fatto che essa era chiamata a recitare un ruolo marginale nel sistema. Si trattava, infatti, di una figura sussidiaria e blandamente punita, stretta, com'era, tra le due fattispecie delittuose cui risultava allora precipuamente affidato il controllo di legalità sull'attività amministrativa: il peculato per distrazione e l'interesse privato in atti d'ufficio (artt. 314 e 324 cod. pen.). Figure anch'esse, peraltro, dai contorni assai labili, che permettevano alla magistratura penale penetranti incursioni sulle scelte della pubblica amministrazione". Lo scenario mutava con la legge n. 86 del 1990, la quale, onde arginare tale temperie, estromise dalla fattispecie del peculato la forma per distrazione e abrogò il reato di interesse privato in atti d'ufficio. Di riflesso, la riforma riscrisse l'art. 323, nella prospettiva di far refluire nell'abuso d'ufficio parte delle condotte già colpite dalle fattispecie abrogate, con un filtro, almeno negli intenti, di maggiore selettività. A questo fine, si prevedeva che l'abuso d'ufficio, esteso agli incaricati di pubblico servizio, dovesse essere finalizzato a un vantaggio, proprio o altrui, "ingiusto", o a un danno altrui del pari "ingiusto", con un sensibile aumento di pena, qualora il vantaggio fosse di natura patrimoniale. "I risultati non furono, tuttavia, quelli sperati. L'abuso d'ufficio acquistava di colpo una centralità applicativa in precedenza ignota, non accompagnata, però, da un reale incremento di determinatezza della fattispecie tipica, la quale restava incentrata su una condotta in sé vaga (...) senza che il requisito dell'ingiustizia del vantaggio o del danno, oggetto del dolo specifico, si rivelasse capace di delimitare adeguatamente i confini del tipo. Il rivisitato art. 323 cod. pen. divenne, così, il nuovo strumento per un penetrante sindacato della magistratura penale sull'operato dei pubblici funzionari, adombrando il costante spettro dell'avvio di indagini in loro danno". Pochi anni dopo, il legislatore corse ai ripari, riscrivendo una seconda volta la norma incriminatrice con la legge n. 234 del 1997. Dismesso il generico riferimento all'abuso dell'ufficio (che resta solo nella rubrica), la condotta tipica viene individuata nella "violazione di norme di legge o di regolamento", ovvero, in alternativa, nell'omessa astensione "in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti". La fattispecie si trasforma in reato di evento, essendo richiesta, ai fini del perfezionamento, l'effettiva verifica dell'ingiusto danno o vantaggio patrimoniale (il vantaggio non patrimoniale perde rilevanza); l'evento deve essere oggetto di dolo intenzionale. "Nel risagomare la figura, il legislatore del 1997 aveva agito con il trasparente intento di renderne più nitidi i confini, impedendo, in specie, un sindacato del giudice penale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Il riferimento alla violazione di norme di legge o di regolamento, evocando uno dei vizi tipici dell'atto amministrativo, doveva servire infatti a metter fuori, *a contrario*, l'eccesso di potere (...). Le intenzioni del legislatore hanno dovuto, però, fare i conti con le soluzioni della giurisprudenza, la quale, dopo una fase iniziale di ossequio allo spirito della novella, è virata verso interpretazioni estensive degli elementi di fattispecie, atte a travalicare i rigidi paletti che la novella legislativa aveva inteso fissare e a riaprire ampi scenari di controllo del giudice penale sull'attività amministrativa discrezionale". Da un lato, infatti, si è consolidato nella giurisprudenza di legittimità l'indirizzo in forza del quale la "violazione di norme di legge", rilevante come abuso d'ufficio, può essere integrata anche dall'inosservanza del generale principio di imparzialità della pubblica amministrazione che, secondo la Corte di cassazione, nella parte in cui vieta al pubblico funzionario di operare ingiustificati favoritismi o intenzionali vessazioni, esprimerebbe una regola di comportamento immediatamente applicabile. Dall'altro, si è assistito al recupero nell'area di rilevanza penale degli atti viziati da eccesso di potere, nella forma dello sviamento: la violazione di legge ricorre non solo quando la condotta del pubblico funzionario si ponga in contrasto con le norme che regolano l'esercizio del potere, ma anche quando sia volta alla realizzazione di un interesse collidente con quello per il quale il potere è attribuito; in tal caso, la potestà non è stata esercitata secondo lo schema normativo che legittima l'attribuzione. "Si è venuta a creare, in questo modo, una situazione che riecheggia, per molti versi, quella

registratasi all'indomani della legge n. 86 del 1990 e alla quale la successiva legge n. 234 del 1997 aveva inteso por rimedio”, peraltro “in presenza di un inasprimento della pena edittale”. La vicenda non è rimasta priva di ricadute. “Per opinione ampiamente diffusa, deve individuarsi, infatti, proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come ‘burocrazia difensiva’ (o ‘amministrazione difensiva’). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall’assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell’interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta ‘paura della firma’). A questi fini, poco conta l’enorme divario, che pure si è registrato sul piano statistico, tra la mole dei procedimenti per abuso d’ufficio promossi e l’esiguo numero delle condanne definitive pronunciate (...). Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un effetto di raffreddamento, che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante. Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell’azione amministrativa”. Benché l’esigenza di contrastare la ‘burocrazia difensiva’ e i suoi guasti, agendo sulle cause del fenomeno, fosse da tempo avvertita, la scelta di intervenire è maturata solo a seguito della pandemia da COVID-19, nell’ambito di un eterogeneo provvedimento d’urgenza (il d.l. “semplificazioni” n. 76 del 2020), volto a dare nuovo slancio all’economia, messa a dura prova dalla prolungata chiusura delle attività produttive disposta nella prima fase acuta dell’emergenza. Il provvedimento si è occupato delle due principali fonti di timore per il pubblico amministratore e dei suoi atteggiamenti difensivistici: la responsabilità erariale e la responsabilità penale, entrambe oggetto di modifiche limitative e all’insegna della maggiore tipizzazione. Quanto alla responsabilità penale, l’art. 23 del decreto ridefinisce per la terza volta il perimetro applicativo dell’abuso d’ufficio, senza riscrivere per intero la disposizione del codice, ma incidendo in modo mirato sulla prima delle due condotte tipiche, rappresentata dalla “violazione di norme di legge o di regolamento” (mentre quella alternativa dell’inosservanza di un obbligo di astensione resta invariata). La modifica consiste nella sostituzione della locuzione “di norme di legge o di regolamento” con l’altra “di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”. “In negativo, dunque, la (...) novella estromette il riferimento ai regolamenti; in positivo, richiede che la violazione abbia ad oggetto regole specifiche previste in modo espresso da fonti primarie e che non lascino al funzionario pubblico spazi di discrezionalità. Particolarmente su questo secondo versante, risulta trasparente l’intento di sbarrare la strada alle interpretazioni giurisprudenziali che avevano dilatato la sfera di operatività della norma introdotta dalla legge n. 234 del 1997: la puntualizzazione che l’abuso deve consistere nella violazione di regole specifiche mira ad impedire che si sussuma nell’ambito della condotta tipica anche l’inosservanza di norme di principio, quale l’art. 97 Cost.; richiedendo che le regole siano espressamente previste dalla legge e tali da non lasciare margini di discrezionalità si vuol negare rilievo al compimento di atti viziati da eccesso di potere”. Si è al cospetto di “una modifica di segno restrittivo dell’area di rilevanza penale – specie nel raffronto con la norma vivente (...) – con conseguenti effetti di *abolitio criminis* parziale”, operanti, *ex art. 2, secondo comma, cod. pen.*, anche in rapporto a fatti progressi.

5.8.3.2. La restrizione del perimetro applicativo della norma incriminatrice alle violazioni di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti primarie, dalle quali non residuino margini di discrezionalità (inammissibile richiesta di una sentenza in malam partem, tesa a ripristinare una norma abrogata, anziché a far riesandere un precetto generale o comune)

La sentenza n. 8 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., le questioni di costituzionalità dell’art. 23, comma 1, del d.l. n. 76 del 2020, che ha modificato l’art. 323 cod. pen. restringendo il perimetro applicativo del delitto di abuso di ufficio alla violazione di specifiche regole di condotta, espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità. Nell’interpretazione giurisprudenziale, il previgente art. 323 non escludeva dall’area di rilevanza penale gli atti compiuti in violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione o viziati da eccesso di potere. Con la modifica censurata, la rilevanza di tali fattispecie è stata esclusa esplicitamente, con l’introduzione, come elemento costitutivo del reato, della violazione di regole espressamente previste dalla legge e tali da non lasciare margini di discrezionalità. Nella disposizione non è stata ravvisata una norma penale di favore, unica ipotesi in cui sarebbe ammissibile la

sindacabilità *in malam partem*, altrimenti esclusa dal principio della riserva di legge *ex art. 25*, secondo comma, Cost. La qualificazione come norma penale di favore non può, infatti, discendere dal raffronto tra una norma vigente e una anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale, poiché in tal caso la richiesta di sindacato di costituzionalità non mira a far riespandere una norma più severa tuttora presente nell'ordinamento ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale. In base a tale rilievo, è stata ritenuta inammissibile la censura di violazione dei canoni di imparzialità e buon andamento, legata alla formulazione asseritamente troppo restrittiva della norma incriminatrice. Le esigenze costituzionali di tutela possono essere infatti soddisfatte anche con precetti e sanzioni diversi da quelli penali. Peraltro, l'incriminazione costituisce un'*extrema ratio* a cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritiene necessario in considerazione dell'assenza o inadeguatezza di altri mezzi di tutela. Infine, si è osservato che, anche se nella norma in esame fossero ravvisabili intollerabili disparità di trattamento o esiti irragionevoli, il riequilibrio potrebbe essere operato dalla Corte esclusivamente *in bonam partem* e in nessun caso potrebbe essere ampliato l'ambito applicativo della fattispecie incriminatrice.

5.8.4. I delitti di omicidio del consenziente e di aiuto e istigazione al suicidio quali "cintura di protezione" a tutela della vita umana

La sentenza n. **50** ha precisato che l'art. 579 cod. pen., che configura il delitto di omicidio del consenziente, è una "norma incriminatrice strettamente finitima, nell'ispirazione, a quella del successivo art. 580 cod. pen., che incrimina l'aiuto (oltre che l'istigazione) al suicidio. Le due disposizioni riflettono, nel loro insieme, l'intento del legislatore del codice penale del 1930 di tutelare la vita umana anche nei casi in cui il titolare del diritto intenderebbe rinunciarvi, sia *manu alius*, sia *manu propria*, ma con l'ausilio di altri. Esclusa una reazione sanzionatoria nei confronti dello stesso autore dell'atto abdicativo, anche nei casi in cui essa sarebbe materialmente possibile (per essere il fatto rimasto allo stadio del tentativo), il legislatore erige una cintura di protezione indiretta rispetto all'attuazione di decisioni in suo danno, inibendo, comunque sia, ai terzi di cooperarvi, sotto minaccia di sanzione penale". In quest'ottica, l'art. 579 punisce, al primo comma, con la reclusione da sei a quindici anni, chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui. In tal modo, "la norma esclude implicitamente, ma univocamente, che rispetto al delitto di omicidio possa operare la scriminante del consenso dell'offeso, la quale presuppone la disponibilità del diritto leso (art. 50 cod. pen.), accreditando, con ciò, il bene della vita umana del connotato dell'indisponibilità da parte del suo titolare. L'omicidio del consenziente è configurato, pur tuttavia, come fattispecie autonoma di reato, punita con pena più mite di quella prevista in via generale per il delitto di omicidio (art. 575 cod. pen.), in ragione del ritenuto minor disvalore del fatto". Nella stessa prospettiva di mitigazione del trattamento sanzionatorio, il secondo comma rende inapplicabili all'omicidio del consenziente le circostanze aggravanti comuni indicate nell'art. 61 cod. pen. Il successivo terzo comma sottrae al perimetro applicativo della fattispecie meno severamente punita, riportandole nell'alveo della fattispecie comune, le ipotesi nelle quali il consenso sia prestato da un soggetto incapace o affetto da un vizio che lo rende invalido. Infatti, si applicano le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso contro: una persona minore degli anni diciotto; una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno.

5.8.5. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di omicidio del consenziente

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.8.6. I reati in materia di stupefacenti

5.8.6.1. L'assetto sanzionatorio risultante dai recenti interventi della Corte

La sentenza n. **51** ha rammentato che la sentenza n. 32 del 2014 ha dichiarato illegittimi, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., gli artt. 4-*bis* (che modificava l'art. 73 t.u. stupefacenti) e 4-*vicies ter* (che modificava ulteriori disposizioni del testo unico e, tra queste, l'art. 14 in materia di criteri per la

formazione delle tabelle) del d.l. n. 272 del 2005 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 49 del 2006), i quali avevano unificato la disciplina del trattamento sanzionatorio delle condotte tenute in riferimento alle sostanze stupefacenti, senza alcuna distinzione tra droghe “pesanti” e “leggere”, ricomprese in un’unica tabella. In considerazione del particolare vizio procedurale, per carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost., a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, hanno ricevuto nuovamente applicazione l’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, “in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate”. In un caso del genere, “l’atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l’ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa” (sentenze nn. 123 del 2011 e 361 del 2010), sicché “la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torna ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l’effetto abrogativo”. In tale ripristinato contesto normativo si colloca il comma 1 dell’art. 73 t.u. stupefacenti che punisce – con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 a 258.228 – chiunque, senza autorizzazione, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall’art. 75, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall’art. 14 (droghe “pesanti”). La sentenza n. 40 del 2019 ha poi dichiarato illegittimo l’art. 73, comma 1, nella parte in cui prevedeva la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anziché sei anni. Analogamente, la disposizione di cui al comma 4 dell’art. 73 è quella vigente prima della legge n. 49 del 2006; in essa si stabilisce che, se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall’art. 14 (droghe “leggere”), si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 a 77.468. Dalla dichiarazione di illegittimità dell’art. 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005 consegue altresì che le preesistenti Tabelle I e III, cui rinvia l’art. 73, comma 1, e le Tabelle II e IV, cui rinvia l’art. 73, comma 4, previste dall’art. 14, tornano ad avere applicazione. Immediatamente dopo la sentenza n. 32 del 2014 (che ha colpito per intero le due disposizioni censurate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione della Corte in relazione a eventuali ulteriori impugnative di altre norme della medesima legge), il d.l. n. 36 del 2014 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 79 del 2014), nel novellare le predette Tabelle, “ha mantenuto ferma la distinzione del trattamento sanzionatorio tra le sostanze stupefacenti di tipo pesante e di tipo leggero”.

5.8.6.2. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di cannabis

Si veda, in relazione alla sentenza n. 51, l’analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.8.7. Il delitto di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina

5.8.7.1. L’incriminazione della figura quale attuazione di precisi obblighi internazionali e sovranazionali

La sentenza n. 63 ha precisato che l’art. 12 t.u. immigrazione, commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, ove è delineato e punito il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, investe “una materia interessata da obblighi assunti in sede di diritto internazionale e imposti dal diritto dell’Unione europea”. Sul fronte del diritto internazionale, viene in considerazione il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, mare e aria (cosiddetto Protocollo di Palermo), il cui art. 6, par. 1, obbliga gli Stati a criminalizzare tra l’altro, allorché il fatto sia commesso intenzionalmente e a scopo di profitto, il traffico di migranti, definito come “il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico o altro tipo di vantaggio materiale, l’ingresso illegale di una persona in uno Stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente”. Il successivo par. 3 impone a ciascuno Stato di adottare le misure, legislative e di altra natura, necessarie a conferire il carattere di circostanze aggravanti alla messa in pericolo della vita o dell’incolumità dei migranti interessati ovvero alla loro sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti. Gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal Protocollo sono, dunque, limitati a condotte commesse a scopo di profitto, che evocano immediatamente l’attività di gruppi criminali organizzati. Quanto al diritto dell’Unione europea, gli obblighi di incriminazione (già anticipati nel 1990 dalla Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen) sono stabiliti dal combinato disposto della

decisione quadro 2002/946/GAI e dalla direttiva 2002/90/CE, che assieme formano il cosiddetto “*Facilitators Package*”. L’art. 1, par. 1, della decisione quadro prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché gli illeciti definiti dalla direttiva siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l’extradizione. L’art. 1 della direttiva, dal canto suo, dispone che ciascuno Stato membro adotta sanzioni appropriate, tra l’altro, nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della sua legislazione relativa all’ingresso o al transito degli stranieri. L’art. 1, par. 3, della decisione quadro prevede poi che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché gli illeciti, se perpetrati a scopo di lucro, siano passibili di pene privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a 8 anni, quando sono commessi da un’organizzazione criminale ovvero mettono in pericolo la vita delle vittime.

5.8.7.2. *L’ordinata gestione dei flussi migratori quale bene giuridico “strumentale” tutelato*

La sentenza n. **63** ha sottolineato che “l’intera gamma delle ipotesi delittuose descritte dall’art. 12 t.u. immigrazione ha quale comune oggetto di tutela l’ordinata gestione dei flussi migratori”: interesse che la Corte “ha da tempo definito quale bene giuridico strumentale, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata” (sentenza n. 250 del 2010), quali, in particolare, “gli equilibri del mercato del lavoro, le risorse (limitate) del sistema di sicurezza sociale, l’ordine e la sicurezza pubblica. Precisamente alla tutela di tali interessi sono funzionali, del resto, gli obblighi stabiliti in materia dall’Unione europea, e segnatamente quelli discendenti dal *Facilitators Package* (...), che comprendono l’obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive a carico, in particolare, di chi intenzionalmente aiuti un cittadino di uno Stato terzo a entrare o a transitare illegalmente nel territorio di uno Stato membro”.

5.8.7.3. *La configurazione come reato “a consumazione anticipata”*

“Come emerge dall’inequivoco tenore letterale del comma 3, e come ormai riconosciuto dalle stesse sezioni unite della Corte di cassazione” nonché dalla sentenza n. 331 del 2011, “tutte le fattispecie previste dall’art. 12 t.u. immigrazione sono strutturate quali reati a consumazione anticipata, che si perfezionano con il solo compimento di atti diretti a procurare l’ingresso illegale di stranieri, senza che tale scopo debba necessariamente essere conseguito dall’agente”. Così la sentenza n. **63**.

5.8.8. *L’(illegittimo) inserimento dell’elemento soggettivo del fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito di sostanze dopanti*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, l’analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)*.

5.8.9. *L’(illegittima) introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d’imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Segnalazione al legislatore*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **175**, l’analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)*.

5.8.10. *La configurazione come reato (contravvenzione), anziché illecito amministrativo, della guida senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da soggetto già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale*

La sentenza n. **211** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell’art. 73 del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), che configura come reato (contravvenzione), anziché illecito amministrativo, la guida senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, da parte di un soggetto

già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale. La Corte – dopo aver illustrato il quadro normativo e giurisprudenziale nel cui contesto si collocano le condotte di guida in assenza di patente, regolate sia dalle norme sulla circolazione stradale sia dalle disposizioni di contrasto al fenomeno mafioso – ha evidenziato il risalente e costante parallelismo tra la fattispecie generale e quella speciale, caratterizzato da “una disciplina ben distinta, sia quando entrambe hanno configurato fattispecie di reato, differenziate per gravità e pena edittale, sia quando la fattispecie comune è stata depenalizzata e trasformata in illecito amministrativo, mentre quella speciale è rimasta reato”. Dal ricordato contesto è così emersa la sostanziale differenza e non sovrapponibilità tra la fattispecie comune (art. 116, comma 15, cod. strada) e quella speciale (art. 73 cod. antimafia). Poiché per evitare la commissione di reati l’art. 8 cod. antimafia consente al giudice di indicare e modulare il contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno, ne deriva che “non ogni inadempimento di obblighi generici e indeterminati può essere posto a carico dei destinatari delle misure di prevenzione, ma soltanto quello che si sostanzia in violazioni di specifiche prescrizioni finalizzate alla tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza”. Tali prescrizioni nel caso di specie sono riconducibili all’art. 120 cod. strada, il quale stabilisce che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono, o sono stati, sottoposti alle misure di prevenzione previste dalle leggi nn. 1423 del 1956 e 575 del 1965. In altri termini, “la perdurante rilevanza penale della condotta di guida in assenza del titolo abilitativo, invece depenalizzata per coloro che non sono sottoposti a misure di prevenzione (salva l’ipotesi della recidiva nell’illecito amministrativo che rimane reato), si ricollega alla violazione di una regola specifica, qual è quella desumibile dall’art. 120 cod. strada, e non semplicemente al generico obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi (sentenza n. 25 del 2019)”. La scelta di punire a titolo di reato la detta ipotesi “è espressione di una valutazione discrezionale del legislatore, il quale ha ritenuto sussistere un *quid pluris* di pericolosità per il fatto che colui che sia sottoposto con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale possa circolare alla guida di un veicolo”. Tale elemento differenziale è stato evidenziato anche in altre occasioni per dichiarare non fondate le censure di disparità di trattamento con riferimento sia alla generalità degli autori della condotta di guida senza patente (ordinanza n. 66 del 1971) sia a chi, sottoposto a misura di sicurezza, ponga in essere la medesima condotta (sentenza n. 66 del 1984). Inoltre, la sentenza n. 99 del 2020 ha ravvisato l’irragionevolezza del meccanismo, previsto dall’art. 120, comma 2, cod. strada, che ricollegava in via automatica alla dichiarata pericolosità sociale dei destinatari delle misure la revoca della patente da parte del prefetto. Pertanto, almeno nell’ipotesi di revoca della patente in ragione dell’applicazione della misura di prevenzione personale, vi è ora “un momento di valutazione in concreto, caso per caso, della pericolosità specifica dell’interessato, che peraltro si accompagna anche alla giustiziabilità della valutazione prefettizia. Ciò conforta l’identificazione di una pericolosità specifica della condotta prevista dalla disposizione censurata e, quindi, il riconoscimento dell’offensività del relativo reato contravvenzionale”. Alla luce di tali considerazioni, quindi, la disposizione censurata non configura un’ipotesi di responsabilità penale d’autore poiché “l’essere sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale – cui l’art. 120 cod. strada ricollega l’impossibilità di porsi legittimamente alla guida – non si pone come evenienza del tutto estranea al fatto-reato previsto dall’art. 73 cod. antimafia (sentenza n. 354 del 2002)”. D’altro canto, “rientra (...) nella non irragionevole opzione legislativa graduare la reazione dell’ordinamento rispetto ad un illecito commesso, sanzionando l’ipotesi meno grave sul piano amministrativo, allo scopo di assicurare il bene della sicurezza della circolazione stradale; e, al contempo, punire più severamente la stessa condotta, realizzata da persone pericolose perché soggette in via definitiva a misure di prevenzione personali”. Infine, i significativi elementi differenziali tra le fattispecie a confronto giustificano il diverso regime sanzionatorio ed escludono che l’art. 73 cod. antimafia preveda un trattamento sproporzionato se comparato con la sanzione solo amministrativa contemplata per la stessa condotta, posta in essere da chi non è assoggettato a misure di prevenzione personali.

5.9. Le pene

5.9.1. L’individualizzazione della pena quale naturale attuazione e sviluppo dei principi della personalità della responsabilità e del finalismo rieducativo

L’individualizzazione della pena, “in modo da tenere conto dell’effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali così da rendere quanto più possibile ‘personale’ la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall’art. 27,

primo comma (...) e quanto più possibile ‘finalizzata’ nella prospettiva dell’art. 27, terzo comma, Cost. (sentenza n. 50 del 1980)”. Così la sentenza n. 7.

5.9.2. *La tendenziale incompatibilità con il volto costituzionale del sistema penale di previsioni sanzionatorie rigide (salvo il positivo riscontro di proporzionalità)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 266, la voce *Le condizioni di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide (il rispetto del principio di ragionevolezza e l’esigenza di un’adeguata giustificazione dell’omologazione di fatti differenti)* in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

5.9.3. *L’irrevocabilità della res iudicata quale fisiologico argine alla necessità di tutela della legalità della pena (la rideterminazione in sede esecutiva della sanzione nelle limitate ipotesi di sopravvenienze costituzionalmente rilevanti)*

La sentenza n. 2 ha rammentato che la giurisprudenza di legittimità e quella costituzionale “hanno ridimensionato significativamente il tradizionale principio dell’intangibilità del giudicato penale rispetto a sentenze di condanna che abbiano irrogato pene illegali”, affermando che “il principio di legalità costituzionale della pena (...) prevale sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a presidio delle quali è posto l’istituto del giudicato” (sentenze nn. 147 e 68 del 2021, 210 del 2013). Tuttavia, la Corte ha confinato “la necessità di rideterminare la pena in sede esecutiva all’ipotesi di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante – come una sentenza della Corte EDU che attivi l’obbligo conformativo di cui all’art. 46 CEDU, o *a fortiori* una pronuncia di illegittimità costituzionale che abbia colpito una comminatoria edittale”. In difetto di simile sopravvenienza, “l’intervento a ritroso del giudice dell’esecuzione non avrebbe giustificazione” (sentenza n. 147 del 2021). “Anche la necessità di tutela della legalità della pena – nel senso della sua conformità alle norme processuali e sostanziali che ne regolano l’irrogazione – trova dunque un fisiologico argine nella irrevocabilità della *res iudicata*, che segna normalmente il limite estremo alla possibilità di interventi correttivi, da parte dei giudici delle successive impugnazioni, rispetto a eventuali errori compiuti nel giudizio di cognizione: e ciò salva (...) l’ipotesi di sopravvenienze costituzionalmente rilevanti successive al giudicato, che proiettino retrospettivamente una valutazione di illegittimità costituzionale sulla pena inflitta”.

5.9.4. *L’ampia discrezionalità del legislatore nella quantificazione delle pene, salvi i limiti della manifesta sproporzione o irragionevolezza e dell’arbitrio*

Secondo la sentenza n. 28, “ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l’ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato” (sentenze nn. 112 e 88 del 2019, 68 del 2012, 409 del 1989, 218 del 1974), “sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato” (sentenze nn. 136 e 73 del 2020, 284 e 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016, 341 del 1994). “Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade (...) ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all’inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità”.

La sentenza n. 260 ha ribadito che “la definizione delle fattispecie astratte di reato e la determinazione del relativo trattamento sanzionatorio sono riservate alla discrezionalità del legislatore, le cui scelte sono sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio” (sentenze nn. 95 del 2022, 62 del 2021, 136 del 2020, 68 del 2012; ordinanze nn. 207 del 2019 e 247 del 2013). Negli stessi termini si è espressa la sentenza n. 244, ove è altresì citata la sentenza n. 63 del 2022.

5.9.5. *Le condizioni di ammissibilità di un differente trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni (la diversità degli interessi protetti ovvero il particolare rapporto tra l’agente e il bene tutelato): riferimenti giurisprudenziali*

In linea di principio, “una differenza di trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni viola l’art. 3 Cost. allorché essa non appaia sorretta da alcuna ragionevole giustificazione,

stante la sostanziale identità della condotta punita, dell'elemento soggettivo e del bene giuridico tutelato. Emblematiche in questo senso le sentenze che censurano differenze di disciplina del peculato comune e militare: posto che il soggetto attivo in entrambi i reati ha la disponibilità o il possesso di denaro o di cose della pubblica amministrazione per ragioni d'ufficio, il fatto di appropriarsi di tale denaro o cose presenta un disvalore omogeneo tanto nell'ipotesi in cui il soggetto sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio civile, ovvero un militare. Differenze di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e i corrispondenti reati militari non si pongono invece in contrasto con il principio di uguaglianza in quanto siano giustificabili in ragione della oggettiva diversità degli interessi tutelati dalle disposizioni, comuni e militari, che vengono di volta in volta a raffronto, ovvero del particolare rapporto che lega il soggetto agente al bene tutelato. Emblematiche sono qui le norme incriminatrici che concernono le condotte compiute dal militare nei confronti di altri militari: lo specifico disvalore penale di tali comportamenti non dipende invero dalla loro intrinseca immoralità, né dalla mera violazione del vincolo di fiducia che l'ordinamento ripone sul rispetto della disciplina da parte dei militari; bensì dalla loro oggettiva disfunzionalità rispetto all'interesse al mantenimento di basilari esigenze di coesione all'interno delle Forze armate, a loro volta strumentali rispetto all'efficace svolgimento delle delicatissime funzioni a queste affidate, e conseguentemente rispetto alla loro efficienza e capacità operativa, oltre che dalla speciale dimensione offensiva delle condotte nei confronti dei diritti fondamentali dei singoli militari, particolarmente esposti a fenomeni di nonnismo o di discriminazione sessuale". Così la sentenza n. 244 che ha riepilogato la copiosa giurisprudenza che ha affrontato censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. e concernenti differenze di trattamento sanzionatorio tra reati militari e comuni. "In diverse occasioni, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime previsioni dalle quali discendeva per il militare un trattamento sanzionatorio peggiore rispetto a quello riservato al comune cittadino". Così, sono state ritenute contrarie all'art. 3 Cost.: la mancata applicazione, in determinate ipotesi, di un'amnistia al peculato militare e la sua previsione per il peculato comune (sentenza n. 4 del 1974); la mancata estensione a tutti i reati militari dell'attenuante della provocazione, prevista dal codice penale comune per la generalità dei reati (sentenza n. 213 del 1984); la persistente punibilità del peculato militare per distrazione, abolita nel diritto penale comune (sentenza n. 448 del 1991); la mancata previsione del rilievo scusante, anche nell'ordinamento militare, dell'ignoranza inevitabile della legge penale, il cui valore esimente nel diritto penale comune era stato riconosciuto dalla sentenza n. 364 del 1988 (sentenza n. 61 del 1995); la mancata estensione di un'amnistia alla truffa militare aggravata e la sua previsione per il corrispondente reato comune (sentenza n. 272 del 1997); la mancata previsione, nel codice penale militare di pace, di un'ipotesi delittuosa meno grave di peculato d'uso, similmente a quella prevista nel diritto penale comune (sentenza n. 286 del 2008); l'inapplicabilità alla diffamazione militare dell'*exceptio veritatis* disciplinata dal codice penale (sentenza n. 273 del 2009). In queste occasioni, "la differenza di trattamento è stata ritenuta priva di ragionevoli giustificazioni, a fronte della sostanziale identità della condotta, dell'elemento psicologico e del bene giuridico protetto dalle norme poste a raffronto. E ciò sulla base del presupposto" – esplicitato dalla sentenza n. 278 del 1987 con la quale è stata dichiarata illegittima una differente disciplina in materia processuale per i reati comuni e per quelli militari – "che la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e, ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no, definitivamente impedisce che la giurisdizione penale militare si consideri ancora come continuazione della giustizia disciplinare dei capi militari, tesa a garantire e rafforzare l'ordine e la gerarchia militare contro le violazioni più gravi". Altre pronunce hanno invece dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale ex art. 3 Cost. relative a differenze di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e militari, evidenziando la non irragionevolezza di tali distinte discipline. Così, sono state giudicate non incompatibili con la Costituzione: l'inapplicabilità della scriminante degli atti arbitrari del pubblico ufficiale prevista dal codice penale al delitto di insubordinazione con ingiuria (sentenza n. 278 del 1990); la maggior pena stabilita per il delitto di minaccia a inferiore in presenza di militari riuniti per servizio, rispetto a quella prevista dal codice penale (sentenza n. 405 del 1994); la maggior pena fissata per il delitto di vilipendio alla bandiera nazionale o altro emblema dello Stato rispetto a quella prevista dal codice penale (sentenza n. 531 del 2000); la perdurante rilevanza penale dell'ingiuria tra militari, pur dopo l'abrogazione del corrispondente delitto comune, trasformato in illecito civile (sentenza n. 215 del 2017). Queste pronunce hanno "per lo più sottolineato il legittimo interesse a preservare, nei rapporti intersoggettivi tra i militari (tanto di diverso grado gerarchico, quanto di pari grado), precise esigenze di coesione dei corpi militari" (sentenza n. 45 del 1992), "strumentali ad esigenze di funzionalità delle Forze armate" (sentenza n. 215

del 2017); “e ciò anche in relazione alla necessità di prevenire episodi di nonnismo e ingiurie di natura sessista, a seguito dell’accesso delle donne al servizio militare”. Simili esigenze “rendevano non irragionevole la diversità di trattamento di volta in volta in questione”.

5.9.6. La pena pecuniaria

5.9.6.1. La configurazione come sanzione criminale a tutti gli effetti, connotata dalla previsione costituzionalmente necessaria di meccanismi di adeguamento alle condizioni economiche dei condannati in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale

La sentenza n. 28 ha affermato che il limite costituzionale della manifesta sproporzione “non può non valere anche per la pena pecuniaria, che è una sanzione criminale a tutti gli effetti, seppur con una precisazione imposta dalla sua stessa natura”. Come rilevò già la sentenza n. 131 del 1979, “la pena detentiva comprime la libertà personale, che è bene primario posseduto da ogni essere vivente, mentre la pena pecuniaria incide sul patrimonio, bene che non inerisce naturalmente alla persona umana; di talché la pena pecuniaria naturalmente comporta l’inconveniente di una disuguale afflittività e al limite, dell’impossibilità di applicarla, in funzione delle diverse condizioni economiche dei soggetti condannati. Dunque, mentre l’impatto di pene detentive di eguale durata può in linea di principio ipotizzarsi come omogeneo per ciascun condannato, così non è per le pene pecuniarie: una multa del medesimo importo può risultare più o meno afflittiva secondo le disponibilità reddituali e patrimoniali del singolo condannato. Di qui (...) la ricerca da parte di molti legislatori contemporanei di rimedi, atti a salvaguardare l’efficacia e la concreta uguaglianza dell’effetto della pena pecuniaria, mediante meccanismi d’adeguamento alle diverse condizioni economiche dei condannati. Un tale adeguamento (...) deve ritenersi imposto dal principio di uguaglianza, da cui discende il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.). Nella prospettiva di un’uguaglianza sostanziale e non solo formale, il vaglio (...) sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo *quantum* di una tale pena rispetto a ciascun destinatario. Tale diverso impatto esige di essere compensato attraverso uno di quei rimedi cui aveva fatto cenno la sentenza n. 131 del 1979, in modo che il giudice sia posto nella condizione di tenere debito conto – nella commisurazione della pena pecuniaria – delle condizioni economiche del reo, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato” (nell’ambito del diritto comparato, sull’illegittimità costituzionale di pene pecuniarie suscettibili di risultare gravemente sproporzionate rispetto alle concrete condizioni economiche dei singoli condannati, è segnalata la Corte Suprema del Canada, sentenza 14 dicembre 2018, Regina contro Boudreault). A quest’esigenza è ispirato, tra gli altri, l’art. 133-*bis* cod. pen., che, al primo comma, impone al giudice di tenere conto delle condizioni economiche del reo nella determinazione dell’ammontare della multa e dell’ammenda e, al secondo comma, prevede la possibilità di un aumento sino al triplo del massimo stabilito dalla legge, nonché di una diminuzione sino a un terzo del minimo, allorché il giudice ritenga che la misura massima sia inefficace ovvero che la minima sia eccessivamente gravosa. Il diritto comparato mostra che “numerosi ordinamenti hanno adottato in via generale – proprio per meglio assicurare l’uguaglianza sostanziale – il sistema cosiddetto dei tassi giornalieri, caratterizzato dalla scomposizione del processo di commisurazione della pena pecuniaria in due fasi distinte: una prima fase, nella quale si stabilisce, sulla base della gravità oggettiva e soggettiva del reato, il numero delle quote giornaliere che il condannato è tenuto a pagare; e una seconda fase, in cui viene fissato il valore di ciascuna quota, sulla base delle condizioni economiche del condannato stesso – e in particolare della quota di reddito giornaliero che si presume egli possa ragionevolmente impiegare per il pagamento della pena pecuniaria, tenuto conto anche dell’ammontare del patrimonio di cui risulti disporre”.

5.9.6.2. La (illegittima) quantificazione in euro 250, anziché 75, del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Reiterato invito al legislatore

La sentenza n. 28 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., l’art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui – nel determinare l’ammontare della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva breve – prevedeva che il valore di un giorno di reclusione non potesse essere inferiore alla somma indicata dall’art. 135 cod. pen., pari a 250 euro, anziché a 75 (fermo il limite massimo di dieci volte la somma considerata dalla norma codicistica).

La disposizione scrutinata si ispira al modello dei tassi giornalieri, noto ad altri ordinamenti, stabilendo che, per ogni giorno di pena detentiva sostituita, il giudice debba individuare il valore giornaliero cui può essere assoggettato l'imputato, tenendo conto della condizione economica complessiva personale e del nucleo familiare. Essa prevedeva altresì che il valore giornaliero non potesse essere inferiore al limite minimo inderogabile di 250 euro. Tale quota giornaliera “è, all'evidenza, ben superiore a quella che la gran parte delle persone che vivono oggi nel nostro Paese sono ragionevolmente in grado di pagare, in relazione alle proprie disponibilità reddituali e patrimoniali. Moltiplicata poi per il numero di giorni di pena detentiva da sostituire, una simile quota conduce a risultati estremamente onerosi per molte di queste persone, sol che si consideri (...) che il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 cod. pen. in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro”. Analoga questione era stata ritenuta inammissibile dalla sentenza n. 214 del 2014 in ragione del carattere non costituzionalmente obbligato della proposta soluzione di fissare a 97 euro, anziché a 250, il tasso di conversione giornaliero e del conseguente necessario intervento legislativo in una materia riservata alla sua discrezionalità. La successiva sentenza n. 15 del 2020 ha sottolineato che una quota di conversione così elevata “ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 – in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. – come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti, in contrasto con l'art. 3 Cost.”. Simili considerazioni appaiono alla base del criterio stabilito dall'art. 1, comma 17, lett. l), della legge n. 134 del 2021 con cui si delega il Governo a prevedere che il valore giornaliero, al quale può essere assoggettato il condannato in caso di sostituzione della pena detentiva, debba essere individuato, nel minimo, “in misura indipendente dalla somma indicata dall'art. 135 del codice penale”, così da “evitare che la sostituzione della pena risulti eccessivamente onerosa (...), consentendo al giudice di adeguare la sanzione sostitutiva alle condizioni economiche e di vita del condannato”. A due anni dal monito contenuto nella sentenza del 2020, la Corte ha inteso rimediare alle violazioni riscontrate. La semplice ablazione della disposizione “renderebbe impossibile la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, pregiudicando così la funzionalità di uno strumento importante, anche se oggi sottoutilizzato proprio in ragione dell'incongruità della disciplina censurata, per contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria (sentenza n. 179 del 2017): ciò che determinerebbe un insostenibile vuoto di tutela per interessi costituzionalmente rilevanti” (sentenze nn. 185 del 2021 e 222 del 2018). “Si rende perciò necessario reperire nel sistema soluzioni normative già esistenti, che consentano di porre almeno provvisoriamente rimedio agli accertati vizi di legittimità costituzionale, assicurando al contempo la perdurante operatività della sostituzione della pena detentiva”. In proposito, soccorre la soluzione consistente nella “sostituzione del minimo di 250 euro con quello di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva sostituita, stabilito dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in relazione al decreto penale di condanna”. Non è invece necessaria alcuna modifica del massimo del valore giornaliero, che rimane ancorato alla misura, fissata dal legislatore, pari a dieci volte l'ammontare stabilito dall'art. 135 cod. pen.; ciò “consente di mantenere una differenza di regime tra l'ordinaria sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, disciplinata dalla disposizione censurata, e quella speciale prevista dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. (...), che prevede un valore giornaliero massimo pari a tre volte la somma di 75 euro”. “Resta ovviamente ferma la possibilità che nell'esercizio della (...) delega di cui alla legge n. 134 del 2021 vengano individuate soluzioni diverse, e in ipotesi ancor più adeguate, a garantire la piena conformità della disciplina della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria ai principi costituzionali (...). E resta ferma, più in generale, la stringente opportunità – più volte segnalata (...) – che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega stessa ovvero mediante interventi normativi *ad hoc*, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale (sentenza n. 279 del 2019); e ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni

economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei”.

5.9.7. Le pene sostitutive della detenzione (la finalità di evitare gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata)

L'istituto della sostituzione della pena detentiva è stato introdotto nell'ordinamento nel 1981 “con l'obiettivo fondamentale di evitare, per quanto possibile, gli effetti negativi determinati dall'esecuzione delle pene detentive di breve durata (...): pene troppo brevi, appunto, perché potesse essere impostato e attuato un programma rieducativo realmente efficace in favore del condannato; ma abbastanza lunghe per determinare gravi conseguenze a suo carico, per reati di bassa gravità, dal momento che l'ingresso in carcere provoca non soltanto una brusca lacerazione dei rapporti familiari, sociali e lavorativi sino a quel momento intrattenuti (con conseguente difficoltà di un loro ripristino una volta terminata l'esecuzione della pena), ma anche il contatto con persone condannate per reati assai più gravi e, in generale, con subculture criminali che possono condurlo a maturare scelte di vita stabilmente orientate verso la commissione di nuovi reati. Di talché, più che a contribuire, in positivo, alla risocializzazione del reo, le pene sostitutive risultano orientate a evitare, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata, assicurando al contempo – in conseguenza del loro contenuto comunque afflittivo – un risultato di intimidazione e ammonimento del reo, che dovrebbe distoglierlo dalla commissione di nuovi reati in futuro”. Così la sentenza n. 28.

5.9.8. La natura di pena sostitutiva con funzione premiale del lavoro di pubblica utilità previsto per la guida sotto l'influenza dell'alcool

La sentenza n. 163 ha puntualizzato che “il lavoro di pubblica utilità disciplinato dal comma 9-bis dell'art. 186 cod. strada è (...) una pena sostitutiva” (ordinanza n. 43 del 2013), “seppur svolga anche una funzione premiale, in quanto il suo positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, della riduzione a metà della durata della sospensione della patente e della revoca della confisca del veicolo (sentenza n. 198 del 2015)”.

5.9.9. L'equiparazione sanzionatoria della rapina impropria a dolo di impunità alla rapina impropria a dolo di possesso

La sentenza n. 260 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui equipara l'ipotesi di chi, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, adopera violenza o minaccia per assicurarne a sé o ad altri il possesso all'ipotesi nella quale la medesima condotta è tenuta al solo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità e, in via subordinata, nella parte in cui trova applicazione anche all'ipotesi in cui il soggetto agente, dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire. La Corte – nel ravvisare la stessa *ratio decidendi* della sentenza n. 190 del 2020 che ha ritenuto non fondata la questione relativa all'equiparazione sanzionatoria tra rapina impropria e rapina propria – ha ribadito che il tratto qualificante del delitto di rapina è l'impiego di “una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto – di tempo e di luogo – di una aggressione patrimoniale”. Ha altresì evidenziato che nella comparazione tra le due ipotesi di rapina impropria è decisivo il requisito dell'immediatezza, richiesto dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen. nella sequenza tra aggressione al patrimonio e aggressione alla persona. Proprio tale contestualità delle offese ai due beni giuridici si verifica sia nella rapina impropria a dolo di impunità sia in quella a dolo di possesso, facendo apparire “non irragionevole la scelta del legislatore di unificarne la punizione sotto specie di un reato complesso”. L'estremo dell'immediatezza differenzia la struttura della rapina impropria a dolo di impunità da quella del reato teleologicamente aggravato di cui all'art. 61, primo comma, n. 2, cod. pen. che sanziona colui che commette il reato per assicurare a sé o ad altri l'impunità di altro reato, sicché la comparazione proposta dal rimettente risulta riferita a un *tertium* eterogeneo. Inoltre, è apparso incongruo il raffronto con la violenza o minaccia a pubblico ufficiale che “l'art. 336 cod. pen. configura invero come reato complesso di pericolo (non essendone elemento costitutivo il compimento dell'atto d'ufficio), mentre la rapina, anche nelle due forme improprie, è un reato complesso di danno (lesivo cioè sia del patrimonio che della persona)”. Infine, le due ipotesi di rapina impropria non differiscono tra loro, oltre che sul piano della struttura e dell'offensività, “neppure sul piano soggettivo dell'intensità del dolo,

poiché anche quello di impunità può non essere un dolo d'impeto, e avere invece carattere programmatico, come nella rapina propria e nella rapina impropria a dolo di possesso”.

5.9.10. Le circostanze del reato

5.9.10.1. L'inidoneità dell'eventuale applicazione di attenuanti a sanare il *vulnus insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo*

La sentenza n. **63** ha osservato che “l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il *vulnus* costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo” (sentenza n. 236 del 2016). “Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione naturale è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa”.

5.9.10.2. Il carattere non obbligatorio dell'applicazione della recidiva

La sentenza n. **230** ha sottolineato come non sia mai obbligatoria l'applicazione della recidiva, “che pure è fondata sulla previa commissione di delitti accertati con sentenze definitive risultanti *per tabulas* dai certificati del casellario giudiziale”. Ciò “comporta il preciso onere per il pubblico ministero, che intenda contestarla, di dimostrare, nel contraddittorio con l'imputato, che nel caso concreto i reati da lui precedentemente commessi siano indicativi di una sua maggiore colpevolezza e di una sua maggiore pericolosità” (sentenza n. 120 del 2017; ordinanza n. 145 del 2018). L'applicazione della circostanza “implica sempre (...) valutazioni discrezionali sulla significatività delle precedenti condanne rispetto alla concreta maggiore colpevolezza e pericolosità dell'imputato: valutazioni che proprio il pubblico ministero è chiamato in prima battuta a compiere, e che spetterà poi al giudice convalidare una volta passate attraverso il filtro del contraddittorio”.

5.9.10.3. L'(illegittimo) aggravamento di pena, rispetto alla figura base, dei fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti

La sentenza n. **63** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 12, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 286 del 1998, concernente le fattispecie aggravate del reato di aiuto all'immigrazione clandestina, limitatamente alle parole “o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti”. A fronte della reclusione da uno a cinque anni prevista per la fattispecie base, la disposizione puniva le indicate condotte aggravate con la pena detentiva da cinque a quindici anni, equiparandole alle fattispecie di immigrazione clandestina riguardanti cinque o più persone (lett. a), commesse con pericolo per la vita o l'incolumità della persona trasportata (lett. b) o con la sua sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti (lett. c), ovvero quando gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive (lett. e) o hanno agito tre o più persone in concorso (lett. d). L'aumento di pena, notevolmente superiore a quello che ordinariamente connota le fattispecie aggravate, è risultato manifestamente irragionevole, traducendosi in una sanzione del tutto sproporzionata sia all'intrinseca gravità della tipologia dei fatti considerati, sia alla pena prevista per la fattispecie base. Le aggravanti del reato di aiuto all'immigrazione clandestina vanno infatti ricondotte “alla dimensione plurioffensiva delle ipotesi ivi contemplate, il cui orizzonte di tutela trascende di gran lunga quello dell'ordinata gestione dei flussi migratori”. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 3-ter dell'art. 12 t.u. immigrazione “sono volte anzitutto, anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche estremo” (sentenza n. 142 del 2017). Ciò è particolarmente evidente per le ipotesi di cui alle lett. b) e c) del comma 3, ma una dimensione plurioffensiva è rinvenibile anche nelle fattispecie di cui alle lett. a), e) e d), che evocano il coinvolgimento di organizzazioni criminali attive nel traffico internazionale di migranti, in relazione al quale la decisione quadro 2002/946/GAI richiede allo Stato membro di adottare pene privative della libertà non inferiori nel massimo a otto anni. Rispetto alla fattispecie base, non è stato ravvisato “alcun *surplus* di disvalore del fatto commesso mediante l'utilizzazione di servizi internazionali di trasporto”.

Una tale modalità di commissione non offende nessun bene giuridico ulteriore rispetto all'ordinata gestione dei flussi migratori, né tantomeno integra una condotta insidiosa o tale da creare speciali difficoltà di accertamento, dal momento che tutti i passeggeri dei mezzi di trasporto internazionale devono necessariamente sottoporsi agli ordinari controlli di frontiera per evitare ingressi non autorizzati. L'utilizzo di documenti falsi o illecitamente ottenuti, invece, conferiva indubbiamente alla condotta una connotazione offensiva ulteriore, di lesione del bene giuridico della "fede pubblica" che contraddistingue tutti i reati di falso. Tuttavia, sfuggiva "a ogni plausibile giustificazione (...) l'entità dello scarto tra la pena prevista per la fattispecie base e quella (...) all'esame, peraltro progressivamente accresciutosi dal 1998 a oggi per effetto del succedersi vorticoso di novelle". La fattispecie aggravata *de qua*, pur configurando un reato complesso, presentava "tratti di assoluta anomalia intrasistemica rispetto alle scelte sanzionatorie tanto del codice penale, quanto della legislazione di settore". La generalità dei delitti di falso previsti dal codice penale è punita con pene che, nel minimo, non oltrepassano la soglia di un anno di reclusione. Lo stesso art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione (contraffazione o alterazione di permessi di soggiorno o di altri documenti correlati alla presenza legittima dello straniero nel territorio nazionale) prevede una cornice da uno a sei anni di reclusione. Il solo delitto di possesso e fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio (art. 497-*bis* cod. pen) è punito con la reclusione da due a cinque anni, limitatamente al possesso di documenti falsi e con esclusione di quelli autentici, ma illecitamente ottenuti. Il trattamento censurato è stato quindi ritenuto manifestamente sproporzionato, sulla base delle medesime considerazioni che hanno condotto la sentenza n. 236 del 2016 a dichiarare illegittimo l'identico quadro sanzionatorio del delitto di alterazione di stato compiuto mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità, in quanto le relative modalità di condotta, "pure certamente offensive della fede pubblica, in un settore così delicato dell'ordinamento come lo stato civile", non erano "tali da poter ragionevolmente giustificare il drastico aumento di pena" rispetto all'ipotesi ordinaria. Il legislatore ha progressivamente differenziato il trattamento dell'aiuto all'immigrazione clandestina compiuto in favore di singoli stranieri per finalità altruistiche, rispetto a quello, ben più severo, dell'attività a scopo di lucro svolta da gruppi criminali organizzati, in ragione di un'evidente distinzione sul piano criminologico, presente nelle fonti sovranazionali e sottolineata dalla sentenza n. 331 del 2011, secondo cui le fattispecie criminose a cui era riferita la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere potevano "assumere le più disparate connotazioni: dal fatto ascrivibile ad un sodalizio internazionale, rigidamente strutturato e dotato di ingenti mezzi, che specula abitualmente sulle condizioni di bisogno dei migranti, senza farsi scrupolo di esporli a pericolo di vita; all'illecito commesso *una tantum* da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni, anche semplicemente solidaristiche in rapporto ai loro particolari legami con i migranti agevolati, essendo il fine di profitto previsto dalla legge come mera circostanza aggravante". In tale prospettiva, è stata ritenuta irragionevole la parificazione delle due ipotesi aggravate in esame alle altre condotte considerate dall'art. 12, comma 3, che invece sono coerenti con la tipologia del traffico internazionale di migranti. Le due condotte, se compiute senza scopo di lucro, non sono "plausibilmente indicative del coinvolgimento dell'agente" in una simile attività, "risultando per contro ordinariamente compatibili con situazioni in cui lo straniero venga aiutato (...) per finalità assai lontane da quelle del traffico internazionale". Peraltro, il fatto di procurarsi un documento falso o in modo illecito non implica affatto uno stabile coinvolgimento in un'organizzazione criminale, e non si differenzia da ciò che potrebbe fare, al medesimo scopo, lo straniero stesso, soggiacendo alla sola contravvenzione *ex* art. 10-*bis* t.u. immigrazione, eventualmente in concorso con delitti di falso. Per effetto dell'intervento ablativo, i fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto, ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti, ricadono nella previsione incriminatrice di cui al comma 1, salva l'applicabilità di altre aggravanti e fermo l'eventuale concorso con reati di falsità documentale.

5.9.10.4. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della diminuzione della pena se le condotte del militare di sabotaggio temporaneo risultino di lieve entità

La sentenza n. 244 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non prevedeva che la pena fosse diminuita se il fatto, commesso dal militare, di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risultasse, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità. Un significativo elemento differenziale tra i delitti di sabotaggio comune (art. 253 cod. pen.) e sabotaggio militare può essere

rinvenuto nella circostanza che ogni appartenente alle Forze armate, a differenza del comune cittadino, è responsabile dell'installazione militare e della sua custodia. "Tale rapporto speciale con la *res*, a sua volta fondato su precisi doveri di diritto pubblico inerenti alla funzione esercitata, ben potrebbe giustificare, in linea di principio, una sanzione più severa a carico di chi la distrugga o renda inservibile". Tuttavia, "la mancata previsione di una causa di attenuazione del trattamento sanzionatorio per i fatti di lieve entità abbracciati dal perimetro applicativo della disposizione censurata viola il principio di proporzionalità della pena". Infatti, non è possibile giustificare un trattamento penale di particolare rigore "sulla base della mera violazione del giuramento e del vincolo di fedeltà che lega l'autore della condotta al proprio corpo militare"; né la condotta di sabotaggio del militare compromette necessariamente in modo rilevante, sul piano oggettivo, l'efficienza e la pronta operatività dello strumento. "In realtà, fatti di lieve entità – in relazione (...) alla modestia del pregiudizio cagionato alla efficienza operativa delle *res* oggetto della condotta – sono agevolmente ipotizzabili (...), in ragione della tessitura semantica particolarmente lata delle espressioni utilizzate dal legislatore. La disposizione censurata sanziona, esattamente come quella parallela prevista dal codice penale comune, condotte che spaziano dalla distruzione di navi e aeromobili alla causazione della temporanea inservibilità di qualsiasi opera adibita al servizio delle Forze armate", inclusi, ad esempio, apparecchi telegrafici, radiotelegrafici e telefonici o elaboratori di dati. In particolare, fatti di lieve entità sono facilmente immaginabili rispetto alle condotte consistenti nel rendere meramente inservibili, in tutto o in parte, anche temporaneamente le cose elencate negli artt. 167 cod. pen. mil. pace e 253 cod. pen. (come nel caso del rifornimento con carburante non idoneo o del mancato rifornimento di un automezzo militare). "La previsione nel diverso sistema del codice penale comune della possibilità di una diminuzione della pena fino a un terzo, rispetto a una pena minima eccezionalmente elevata come quella di otto anni di reclusione, opera come una valvola di sicurezza che consente al giudice, rispetto a condotte che non abbiano prodotto danni significativi alla funzionalità del servizio, di evitare l'irrogazione di una sanzione destinata a essere necessariamente eseguita in carcere, per diversi anni, anche laddove sia riconosciuta la sussistenza delle circostanze attenuanti generiche – la cui applicazione non varrebbe comunque a ricondurre la pena entro i limiti che consentono la concessione di misure alternative alla detenzione in fase esecutiva. L'indisponibilità di un'analogo valvola di sicurezza nel sistema penale militare comporta, invece, che anche rispetto a condotte del militare che non provochino alcun disservizio significativo, il tribunale militare sia vincolato ad applicare la pena della reclusione non inferiore a otto anni, con le conseguenze appena descritte. Un tale trattamento sanzionatorio può risultare, anche per il militare in servizio che pure è titolare di specifici doveri di custodia rispetto all'oggetto materiale della condotta, manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, con pregiudizio allo stesso principio di individualizzazione della pena e alla sua necessaria funzione rieducativa". Si tratta di una situazione in larga misura corrispondente a quella oggetto della sentenza n. 68 del 2012 che ha dichiarato illegittimo l'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevedeva che la pena ivi comminata fosse diminuita 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 risultasse di lieve entità. Anche in quell'occasione, fu stigmatizzata "l'impossibilità (...) di mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) – una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale" (sentenze nn. 143 del 2021, 205 del 2017, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012). Al *vulnus* accertato non è stato possibile rimediare estendendo al sabotaggio militare l'attenuante *ex art.* 311 cod. pen., che "non costituisce idoneo *tertium comparationis*, non prestandosi così a essere importata, attraverso una pronuncia additiva, all'interno del codice penale militare di pace. Quest'ultimo già conosce, però, diverse ipotesi in cui, rispetto a gravi reati militari, è previsto che la pena sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità". Ciò accade rispetto alle pur gravissime fattispecie di alto tradimento e intelligenze con lo straniero e ai delitti di danneggiamento di edifici militari e di distruzione o deterioramento di cose mobili militari (artt. 168 e 169 cod. pen. mil. pace), per i quali l'art. 171, n. 2, dello stesso codice prevede che la pena sia diminuita se, per la particolare tenuità del danno, il fatto risulta di lieve entità. In tali ipotesi, il giudice è tenuto a diminuire la pena sino a un terzo. L'estensione alla disposizione censurata dell'attenuazione di pena già prevista dal citato art. 171, n. 2, applicabile a figure criminose contigue (anche in relazione alla sostanziale coincidenza dell'interesse protetto), "costituisce una soluzione idonea a riparare il *vulnus* accertato" con riguardo alle condotte di sabotaggio temporaneo.

5.9.11. Le cause di esclusione della punibilità

5.9.11.1. Il carattere derogatorio rispetto a norme penali generali e la sindacabilità delle relative scelte legislative sotto il profilo della manifesta irragionevolezza

L'ordinanza n. 82 ha richiamato "il principio per cui 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. (...) le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità" per particolare tenuità del fatto "sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta".

5.9.11.2. L'esimente per particolare tenuità del fatto: la duplice finalità di riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e di contenere il contenzioso e il bilanciamento legislativo con la concorrente esigenza di tutelare le pretese della parte civile

La sentenza n. 173 ha rammentato che l'art. 131-*bis* cod. pen. ("Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto") è stato introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015 in ossequio al criterio (art. 1, comma 1, lett. m, della legge n. 67 del 2014) che delegava il Governo a "escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno". Questo criterio di delega aveva "una duplice direttrice, in quanto concerneva non solo l'imputato, la cui condotta avrebbe potuto essere dichiarata non punibile in ragione della particolare tenuità dell'offesa, ma anche la parte civile, la quale non avrebbe dovuto subire pregiudizio nell'esercizio della sua azione per il risarcimento del danno. Il legislatore delegato avrebbe, dunque, dovuto bilanciare la rinuncia dello Stato a sanzionare penalmente l'imputato per determinate condotte minori con la garanzia (...) che alcun pregiudizio ne derivasse per le pretese risarcitorie e restitutorie della parte civile. Ed è ciò che ha fatto il legislatore delegato introducendo (...) due disposizioni, di nuovo conio, in chiaro parallelismo: l'art. 131-*bis* cod. pen. e l'art. 651-*bis* cod. proc. pen.". L'art. 131-*bis* cod. pen. prevede che, nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. In linea con la giurisprudenza di legittimità, l'ordinanza n. 279 del 2017 ha affermato che il fatto particolarmente lieve "è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la rieducazione del condannato, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso". L'esimente trova fondamento "non già nella mancanza di offensività del fatto, ma nel rilievo per cui, in corrispondenza di un giudizio di lieve offensività, l'esigenza punitiva diviene recessiva. In altre parole, l'istituto – che costituisce innovazione di diritto penale sostanziale (...) – si iscrive nella logica dell'*extrema ratio* della sanzione penale". Indubbio è "anche l'effetto deflattivo dei processi penali, atteso che l'applicazione dell'istituto riduce la pressione sulla giustizia penale". Tanto la funzione riparativa quanto la finalità deflattiva sono alla base della scelta di ampliare il perimetro applicativo dell'istituto. La legge n. 134 del 2021 prevede, al riguardo, due criteri di delega: il primo è volto a dare rilievo al minimo edittale, in conformità alla sentenza n. 156 del 2020, che ha dichiarato illegittimo l'art. 131-*bis* cod. pen., nella parte in cui non consentiva l'applicazione della causa di non punibilità ai reati per i quali non fosse previsto un minimo edittale di pena detentiva; il secondo è volto a dare rilievo alla condotta dell'imputato susseguente al reato. Le ragioni fondanti dell'istituto gli hanno così impresso "una forza espansiva, nella prospettiva di un sempre maggiore contenimento della sanzione penale vera e propria secondo il criterio dell'*extrema ratio*, pur in un sistema che vede, come canone costituzionale, l'obbligatorietà dell'azione penale". In simmetria con l'art. 131-*bis* cod. pen. si colloca l'art. 651-*bis* cod. proc. pen. Il legislatore delegato, per evitare il pregiudizio all'azione civile di risarcimento del danno, come prescritto dal criterio di delega, è intervenuto anche sulla disciplina sostanziale del giudicato penale. In passato, per la simmetrica fattispecie dei reati di competenza del giudice di pace, quando il fatto è di particolare tenuità, altro legislatore delegato (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000) ha presidiato la tutela della parte civile prevedendo che essa possa opporsi, precludendo al giudice la possibilità di dichiarare l'improcedibilità dell'azione penale. L'art. 651-*bis*, primo comma, prevede che la sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare

tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile citato o intervenuto nel processo penale. In attuazione della delega, il legislatore "si è preoccupato di approntare una speciale tutela alla parte civile a fronte del beneficio per l'imputato, costituito dall'introdotta non punibilità per particolare tenuità del fatto". La sentenza dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto "presenta una marcata peculiarità": al pari della sentenza dibattimentale irrevocabile di condanna, ha l'efficacia di un giudicato "modellato su quello tipico delle sentenze di condanna" e non già di assoluzione. La sentenza che dichiara la non punibilità *ex art. 131-bis* cod. pen., pur integrando una decisione di proscioglimento, contiene "l'accertamento, con efficacia di giudicato, delle circostanze che possono essere poste a fondamento di una pretesa risarcitoria. (...) la perdurante illiceità penale della condotta, anche quando il fatto è di lieve entità, risulta inequivocabilmente dall'art. 651-*bis*". (sentenza n. 120 del 2019). La pronuncia di proscioglimento *ex art. 131-bis* cod. pen. si atteggia "come una vera e propria sentenza di accertamento dell'illecito penale, che, in quanto avente efficacia di giudicato, può costituire presupposto di una domanda di risarcimento del danno nel successivo giudizio civile, rimanendo al giudice adito il compito della determinazione, di norma, del danno risarcibile, sempre che ne sussistano i presupposti nella specificità dell'illecito civile, avente comunque carattere di ontologica autonomia" rispetto al reato.

5.9.11.3. La preclusione dell'esimente di particolare tenuità del fatto per il reato di resistenza a pubblico ufficiale commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria

L'ordinanza n. 82 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, secondo comma, secondo periodo, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità, quando il reato di resistenza a pubblico ufficiale è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni. La questione è stata già dichiarata non fondata con sentenza n. 30 del 2021, successiva all'ordinanza di rimessione che non ha apportato argomenti diversi o ulteriori. La scelta del legislatore è stata giudicata corrispondente "all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione", giacché non limitato al corretto funzionamento della pubblica amministrazione, ma inclusivo della sicurezza e libertà di determinazione delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni. La citata sentenza ha escluso l'omogeneità dei *tertia comparationis* dell'abuso d'ufficio e del rifiuto di atti d'ufficio, "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". Ininfluyente è stata l'evocazione di ulteriori *tertia comparationis* palesemente eterogenei, in quanto l'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario non ha tra i suoi elementi costitutivi la violenza o la minaccia e la turbativa d'asta ha un'oggettività giuridica peculiare, circoscritta alle determinazioni negoziali della PA. La preclusione dell'esimente di particolare tenuità del fatto con riguardo ai reati *ex artt. 336, 337 e 341-bis* cod. pen. commessi nei confronti di ogni pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni è venuta meno per effetto dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, che ha limitato l'esclusione della causa di non punibilità al caso in cui quei reati siano commessi in danno dei soli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, evidentemente ritenuti più esposti a condotte resistenziali di tipo violento. La tutela rafforzata in favore di questi pubblici ufficiali non si risolve in una qualificazione di superiorità o infallibilità dei soggetti medesimi, giacché, nell'ipotesi di atti arbitrari del pubblico ufficiale, opera, anche per il reato di cui all'art. 337 cod. pen., la distinta causa di non punibilità *ex art. 393-bis* cod. pen.

5.10. Le misure di sicurezza

5.10.1. Il carattere assoluto della riserva di legge statale, comprensiva dei casi e, nel loro nucleo essenziale, dei modi di applicazione delle misure

L'art. 25, terzo comma, Cost. dispone che "nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge. Tale norma costituzionale declina il principio di legalità rispetto alle misure

di sicurezza in modo differenziato rispetto a quanto previsto nel secondo comma a proposito delle pene, non prevedendo – in particolare – la garanzia della loro irretroattività *in peius*” (sentenze nn. 32 e 193 del 2020, 183 del 2021). Tuttavia, “non vi è motivo per ritenere che il diverso corollario della riserva di legge, espressamente stabilito tanto nel secondo quanto nel terzo comma, abbia contenuto differenziato rispetto a pene e misure di sicurezza, trattandosi dunque sempre di una riserva di legge statale” (sentenze nn. 5 del 2021, 134 del 2019, 487 del 1989), “da intendersi come assoluta” (sentenze nn. 333 del 1991, 282 del 1990, 26 del 1966; ordinanza n. 24 del 2017). Così la sentenza n. **22** ove si è chiarito che, “per quanto l’art. 25, terzo comma, Cost. espressamente richiede soltanto che la legge preveda i «casi» in cui può essere applicata una misura di sicurezza, una lettura di tale norma alla luce dell’art. 13, secondo comma, Cost. non può non condurre alla conclusione che la legge deve altresì prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. È infatti impensabile che la Costituzione abbia inteso, in linea generale, gravare la legge dell’onere di precisare le modalità delle possibili restrizioni della libertà di personale, e abbia poi rinunciato a tale requisito proprio nei confronti delle pene e delle misure di sicurezza, e cioè delle misure che più tipicamente sono suscettibili di restringere la libertà personale degli individui, ed anzi di privarli della loro libertà, spesso per periodi duraturi o – addirittura – per l’intera vita residua. Proprio per soddisfare tale requisito costituzionale, d’altronde, il legislatore è intervenuto, mediante la legge sull’ordinamento penitenziario del 1975, a dettare una puntuale e articolata disciplina in materia di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, che per troppo tempo era rimasta affidata a mere fonti secondarie”. L’ordinamento penitenziario è, infatti, “materia di legge, alla stregua dell’art. 13 Cost.” (sentenza n. 26 del 1999).

5.10.2. L’assegnazione a una residenza per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)

5.10.2.1. Il delicato e complesso processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia (sostituiti dalle REMS)

La sentenza n. **22** ha evidenziato che l’art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 “costituisce lo snodo essenziale del processo che ha condotto al definitivo superamento, nel nostro ordinamento, degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia, originariamente previsti dal codice penale quali strutture per l’esecuzione di misure di sicurezza per le persone affette, rispettivamente, da vizio di mente totale o parziale. Di tali strutture si avvertiva, da tempo, la inidoneità a garantire la salute mentale di chi ivi era ricoverato (sentenza n. 186 del 2015)”. Come rammentato dalla sentenza n. 99 del 2019, il processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) aveva preso avvio con l’art. 5 del d.P.C.m. 1° aprile 2008 che aveva trasferito alle Regioni le relative funzioni sanitarie. Il citato art. 3-ter prevedeva anzitutto, al comma 1 (nell’originaria versione), il superamento degli OPG entro il 1° febbraio 2013 (termine più volte prorogato fino al 31 marzo 2015). Il comma 2 demanda a un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute – da emanare di concerto con il Ministro della giustizia e d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome – la definizione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell’assegnazione a casa di cura e custodia. Il comma 3 specifica che il decreto dovrà attenersi ai criteri guida dell’esclusiva gestione sanitaria all’interno delle strutture, di un’attività solo perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna e della destinazione delle strutture a soggetti provenienti, di norma, dal territorio regionale di ubicazione delle stesse. Il comma 4 prevede che, con il completamento del processo di superamento degli OPG, le predette misure di sicurezza siano eseguite esclusivamente all’interno delle strutture sanitarie di cui al comma 2. In attuazione dei commi 2 e 3 dell’art. 3-ter, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia e acquisita l’intesa della Conferenza unificata, ha emanato il decreto del 1° ottobre 2012 che ha dettato i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture destinate a sostituire gli OPG. Secondo le previsioni dell’Allegato A del predetto decreto, il 26 febbraio 2015 la Conferenza unificata ha stabilito con apposito accordo la disciplina delle strutture, denominate “Residenze per l’Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS)”. L’accordo regola, tra l’altro, il trasferimento nelle REMS, a cura del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, degli internati presenti negli OPG secondo il principio di territorialità, in base alla disponibilità di posti letto nelle strutture. Non essendosi compiuto il processo di chiusura degli OPG entro il 31 marzo 2015, il Governo, esercitando il potere sostitutivo *ex art.* 120

Cost. previsto dall'art. 3-ter, comma 9, del d.l. n. 211 del 2011, ha nominato con d.P.C.m. del 19 febbraio 2016 un commissario unico per provvedere, in luogo delle Regioni Calabria, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Puglia e Veneto, alla realizzazione di programmi al fine di garantire la chiusura degli OPG e il tempestivo ricovero presso le competenti REMS delle persone ancora ivi internate. Il commissario ha concluso il mandato nel febbraio 2017, dando atto del raggiungimento dell'obiettivo del definitivo superamento degli OPG nell'intero territorio nazionale, ma sottolineando una serie di difficoltà applicative nell'esecuzione delle misure di sicurezza nelle REMS.

5.10.2.2. La natura ancipite di misura di sicurezza a spiccato contenuto terapeutico (diversa da ogni trattamento sanitario, anche obbligatorio), simultaneamente finalizzata, in una logica di extrema ratio, alla cura e al contenimento dell'internato infermo di mente, e la sua soggezione ai principi posti dagli artt. 25, terzo comma, e 32, secondo comma, Cost.

La sentenza n. 22 ha chiarito “la natura della misura di assegnazione a una REMS”. Già dallo scarno dato testuale offerto dall'art. 3-ter, comma 3, del d.l. n. 211 del 2011 “emerge l'accentuata vocazione di strumento di tutela della salute mentale del destinatario che il legislatore ha inteso assegnare alle strutture in questione: esse debbono essere caratterizzate da una esclusiva gestione sanitaria al loro interno, e possono prevedere, ove necessario in relazione alle condizioni dei soggetti interessati, una attività di sicurezza e di vigilanza soltanto perimetrale ed esterna, sì da impedire l'allontanamento non autorizzato dalle strutture. Appare inoltre evidente l'ulteriore intenzione del legislatore di inserire la realizzazione e la successiva gestione delle strutture in questione nell'ambito dei sistemi sanitari regionali” e dei rispettivi dipartimenti per la salute mentale. Nondimeno, “l'assegnazione a una REMS – così come oggi concretamente configurata nell'ordinamento – non può essere considerata come una misura di natura esclusivamente sanitaria”. Il successivo comma 4 dispone che, “a partire dalla data di definitiva chiusura degli OPG, le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia sono eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie di cui al comma 2, sempre che permanga la pericolosità sociale della persona interessata. La disposizione ora menzionata, pur non chiarissima nel suo dato letterale (che potrebbe anche intendersi come riferito alle sole misure già disposte al momento della chiusura degli OPG), costituisce la base normativa che consente oggi di sostituire automaticamente i riferimenti alle misure di sicurezza del ricovero in OPG o dell'assegnazione a casa di cura e di custodia, ancora presenti nel codice penale e nella disciplina penitenziaria, con l'assegnazione a una REMS. Quest'ultima costituisce così, a tutti gli effetti, una nuova misura di sicurezza, ispirata ad una logica di fondo assai diversa rispetto al ricovero in OPG o all'assegnazione a casa di cura o di custodia, ma applicabile in presenza degli stessi presupposti, salvo il nuovo requisito della inidoneità di ogni misura meno afflittiva”. L'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014 “include espressamente il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza tra le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive. L'analisi dei contenuti dell'assegnazione a una REMS conferma la sua distinzione da ogni ordinario trattamento sanitario della salute mentale, in armonia con la sua caratterizzazione anche come misura di sicurezza. L'assegnazione in parola consiste, anzitutto, in una misura limitativa della libertà personale – il che è evidenziato già dalla circostanza che al soggetto interessato può essere legittimamente impedito di allontanarsi dalla REMS. Durante la sua esecuzione possono essere praticati al paziente trattamenti sanitari coattivi, ossia attuabili nonostante l'eventuale volontà contraria del paziente”. Essa si distingue, peraltro, dal trattamento sanitario obbligatorio per malattia mentale (artt. da 33 a 35 della legge n. 833 del 1978), pure di carattere coattivo. Infatti, presuppone non solo una situazione di malattia mentale (un “vizio di mente”, secondo la terminologia del codice penale) ma anche la previa commissione di un fatto costitutivo di reato da parte del soggetto che vi deve essere sottoposto (art. 202 cod. pen.) nonché una valutazione di pericolosità sociale di quest'ultimo, intesa quale probabilità di commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati (art. 203 cod. pen.); “è applicata non già dall'autorità amministrativa con successiva convalida giurisdizionale, come nell'ipotesi disciplinata dall'art. 35 della legge n. 833 del 1978, bensì dal giudice penale, con la sentenza che accerta il fatto (art. 222 cod. pen.) ovvero in via provvisoria (art. 206 cod. pen.)”; sulla sua concreta esecuzione sovrintende il magistrato di sorveglianza, che provvede al riesame della pericolosità nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza, e dunque può sempre revocare l'assegnazione a una REMS ovvero sostituirla con la meno afflittiva misura della libertà vigilata (sentenza n. 253 del 2003), con correlativo affidamento dell'interessato ai servizi territoriali per la cura della salute mentale. “In quanto misura di sicurezza, l'assegnazione alla REMS non

può che trovare la propria peculiare ragion d'essere – a fronte della generalità dei trattamenti sanitari per le malattie mentali – in una specifica funzione di contenimento della pericolosità sociale di chi abbia già commesso un reato, o sia gravemente indiziato di averlo commesso, in una condizione di vizio totale o parziale di mente. Questa funzione, d'altronde, non è incompatibile con la finalità di cura della malattia mentale: anzi, proprio in tale concorrente finalità – essa stessa espressiva del dovere primario dell'ordinamento di cura della salute di ogni individuo, sancito dall'art. 32 Cost. – si realizza, rispetto a questa specifica categoria di autori di reato, la vocazione naturale di ogni misura di sicurezza al loro recupero sociale che accomuna, nel vigente quadro costituzionale, pene e misure di sicurezza” (sentenze nn. 197 del 2021 e 73 del 2020). L'infermità di mente “di autori di reato che, essendo penalmente non responsabili, non possono essere destinatari di misure aventi un contenuto anche solo parzialmente punitivo, richiede misure a contenuto terapeutico, non diverse da quelle che in generale si ritengono adeguate alla cura degli infermi psichici. D'altra parte, la pericolosità sociale di tali persone, manifestatasi nel compimento di fatti costituenti oggettivamente reato, e valutata prognosticamente in occasione e in vista delle decisioni giudiziarie conseguenti, richiede ragionevolmente misure atte a contenere tale pericolosità e a tutelare la collettività dalle sue ulteriori possibili manifestazioni pregiudizievoli. Le misure di sicurezza nei riguardi degli infermi di mente incapaci totali si muovono inevitabilmente fra queste due polarità, e in tanto si giustificano, in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 della Costituzione), in quanto rispondano contemporaneamente a entrambe queste finalità, collegate e non scindibili” (sentenza n. 139 del 1982), “di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale. Un sistema che rispondesse ad una sola di queste finalità (e così a quella di controllo dell'infermo pericoloso), e non all'altra, non potrebbe ritenersi costituzionalmente ammissibile (sentenza n. 253 del 2003)”. La sostituzione delle misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e di custodia, previste dal legislatore penale del 1930, con l'assegnazione alla REMS “rappresenta un passo significativo” nell'attuazione dei principi costituzionali. “A fronte della conclamata inidoneità di quelle istituzioni, costruite attorno a una logica custodialistica che privilegiava in maniera pressoché esclusiva le ragioni di tutela della collettività contro la pericolosità dell'internato, finendo per sancirne di fatto la totale e spesso definitiva segregazione dal contesto sociale, la disciplina che ha gradualmente preso forma a partire dal 2012 ha ripensato in radice la logica delle misure di sicurezza per gli autori di reato non imputabili o semimputabili, onde assicurarne l'effettiva funzionalità a quella finalità terapeutica che ne condiziona (...) la stessa legittimità costituzionale. Coerentemente, si è conferito marcato carattere terapeutico-riabilitativo alla nuova misura dell'assegnazione in REMS, costruita attorno all'idea di un percorso di progressiva riabilitazione sociale, da compiersi in strutture residenziali di dimensioni ridotte chiamate a favorire il mantenimento o la ricostruzione dei rapporti con il mondo esterno. Parallelamente, si è espressamente confinato l'ambito applicativo di questa nuova misura – pur sempre custodiale – ai casi in cui essa si riveli effettivamente necessaria a contenere la pericolosità sociale dell'autore di reato, in applicazione del principio di *extrema ratio*, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale” (sentenze nn. 250 del 2018, 179 del 2017, 265 del 2010). “In difetto di effettiva necessità, il giudice dovrà dunque privilegiare strategie di controllo e di terapia alternative, come in particolare quelle assicurate dai dipartimenti per la salute mentale territorialmente competenti, eventualmente nel quadro delle prescrizioni dettate attraverso la meno afflittiva misura della libertà vigilata. (...) La natura ancipite di misura di sicurezza a spiccato contenuto terapeutico che l'assegnazione in una REMS conserva nella legislazione vigente comporta, peraltro, la necessità che essa si conformi ai principi costituzionali dettati, da un lato, in materia di misure di sicurezza e, dall'altro, in materia di trattamenti sanitari obbligatori”.

5.10.2.3. Gli evidenti profili di frizione dell'attuale disciplina con plurimi principi costituzionali (la carenza di un'adeguata base legislativa, l'insufficienza delle strutture disponibili, il rischio di lesione di fondamentali diritti degli internati e della collettività, l'estromissione del Ministro della giustizia) – Monito al legislatore

La sentenza n. 22 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 (come modificato dal d.l. n. 52 del 2014), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost., in quanto, nel disciplinare il processo di definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e la loro sostituzione con le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), esclude la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione del ricovero provvisorio presso una REMS e demanda a fonti normative secondarie e ad accordi con le

autonomie territoriali la regolazione di aspetti essenziali delle misure di sicurezza disposte dal giudice penale nei confronti di persone inferme di mente. Nella disciplina *de qua* sono stati riscontrati numerosi profili di frizione con i principi costituzionali in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori. In primo luogo, la disposizione censurata, l'unica contenuta in un atto avente forza di legge, si limita a introdurre una "clausola di trasformazione automatica" del ricovero in OPG e dell'assegnazione a una casa di cura e custodia nella nuova misura, demandando a fonti secondarie la relativa disciplina. Peraltro, il legislatore non ha ancora modificato i pertinenti riferimenti contenuti nel codice penale e nell'ordinamento penitenziario. La necessità che sia una fonte primaria statale a disciplinare organicamente la misura risponde "a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari, particolarmente vulnerabili proprio in ragione della loro malattia". È stata rimarcata l'esigenza che "il legislatore si assuma la delicata responsabilità di stabilire – in ogni caso in chiave di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona – se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione all'interno delle REMS, ed eventualmente quali ne siano le ammissibili modalità di esecuzione" (Corte EDU, sentenze 19 febbraio 2015, M.S. contro Croazia n. 2, e 15 settembre 2020, Aggerholm contro Danimarca; nell'ordinamento tedesco, Tribunale costituzionale federale, sentenza 24 luglio 2018, 2 BvR 309/15 e 2 BvR 502/16). La legge deve disciplinare "in modo chiaro, e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria, e in particolare della magistratura di sorveglianza, rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni", gravando sull'ordinamento "l'obbligo costituzionale (...) di assicurare garanzie giurisdizionali entro le istituzioni preposte all'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale" (sentenza n. 26 del 1999). Dall'istruttoria disposta con l'ordinanza n. 131 del 2021 è inoltre emersa una situazione di grave malfunzionamento strutturale dell'attuale sistema, attestato dal fatto che molte persone (tra le 670 e le 750) risultano in lista d'attesa per l'assegnazione a una REMS, con tempi medi di circa dieci mesi e persino molto più lunghi in alcune Regioni; tra esse figurano anche autori di gravi reati. Al riguardo, si è sottolineata "la problematicità dell'esistenza di liste d'attesa nell'esecuzione di provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nei confronti di autori di reato, sul presupposto della loro pericolosità sociale (...). Una situazione in cui sistematicamente restano per molti mesi ineseguiti provvedimenti volti a evitare la commissione di nuovi reati, lungi dal costituire un inconveniente di mero fatto nell'attuazione concreta della disciplina legislativa, evidenzia un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali che l'assegnazione a una REMS mira a tutelare". Rispetto a tale difetto, la Corte ha rimarcato di non poter "rimanere indifferente, anche alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost." (sentenze nn. 10 del 2022, 157 e 48 del 2021, 26 del 1999, 215 del 1987), richiamando anche la giurisprudenza della Corte EDU, che "da molti decenni sottolinea come la Convenzione intenda proteggere i diritti nella loro dimensione di effettività" (sentenza 9 ottobre 1979, Airey contro Irlanda: "*The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective*"). L'attuale assetto, invece, non tutela in modo efficace né i diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche potrebbe nuovamente realizzare, né il diritto alla salute del malato, al quale non sono assicurati i trattamenti necessari per il superamento della patologia e per il graduale reinserimento nella società. D'altro canto, un'ipotetica assegnazione in soprannumero delle persone in lista d'attesa alle REMS esistenti creerebbe una situazione di sovraffollamento, snaturandone la funzione e minandone in radice la funzionalità rispetto agli scopi terapeutico-riabilitativi. È apparsa altresì impraticabile la provvisoria collocazione in istituti penitenziari di persone che necessitano di terapie e di un percorso riabilitativo che il carcere non è in alcun modo idoneo a fornire, anche in ragione della pendenza di vari procedimenti avanti alla Corte EDU (sentenza 24 gennaio 2022, Sy contro Italia) promossi da persone affette da patologie psichiatriche detenute in strutture penitenziarie. Pertanto, è stata sollecitata una rapida soluzione al problema delle liste d'attesa, sulla base di adeguati finanziamenti statali e attuando le diversificate strategie già prospettate in sede istruttoria dai vari organi coinvolti. Infine, anche se non è stato rilevato un contrasto con la Costituzione per quanto riguarda l'affidamento ai servizi sanitari regionali della gestione delle REMS, trattandosi di una misura fortemente caratterizzata in senso terapeutico, i Giudici hanno stigmatizzato la totale estromissione del Ministro della giustizia, al quale è assegnata la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, da ogni competenza in un ambito afferente all'esecuzione penale. Pur a fronte della riscontrata lesione delle norme costituzionali evocate, il Collegio non ha assunto una decisione di accoglimento, in quanto ne sarebbe derivata l'integrale caducazione del sistema delle REMS, con la conseguenza di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti e la

produzione di “un risultato incongruo rispetto all’obiettivo perseguito” (sentenze nn. 21 del 2020, 239 del 2019, 280 del 2016). Anche una pronuncia circoscritta alla dichiarazione di incostituzionalità dell’estromissione del Ministro della giustizia sarebbe risultata palesemente inidonea a garantire un risultato di maggiore efficienza. La Corte ha quindi evidenziato “l’urgente necessità di una complessiva riforma di sistema, che assicuri, assieme: – un’adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza (...); – la realizzazione e il buon funzionamento, sull’intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati rispetto alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività (...); – forme di adeguato coinvolgimento del Ministro della giustizia nell’attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell’eventuale potenziamento quantitativo delle strutture esistenti o degli strumenti alternativi”. In ogni caso, non sarebbe comunque “tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi” segnalati (sentenze nn. 32 del 2021 e 279 del 2013).

5.11. Le misure di prevenzione personali

5.11.1. La finalità preventiva di controllo della pericolosità sociale del destinatario

La sentenza n. **180** ha chiarito che le misure di prevenzione personali, “pur fondate su elementi tali da far ritenere la sussistenza di pregresse attività criminose, (...) non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo ed hanno chiara finalità preventiva, essendo intese a ridurre il rischio che il soggetto, limitato nella sua libertà di movimento e sottoposto a vigilanza in base alle prescrizioni indicate all’art. 8 cod. antimafia, commetta ulteriori reati. Si tratta, insomma, di strumenti deputati al controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già alla punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato (sentenza n. 24 del 2019). Alle limitazioni e agli strumenti di vigilanza imposti dal decreto che abbia in via definitiva applicato la misura di prevenzione (quelli che delineano il contenuto tipico della misura), l’art. 67 cod. antimafia aggiunge ulteriori effetti pregiudizievoli, gravemente inabilitanti (sentenza n. 93 del 2010), il cui obiettivo è di contrastare l’attività economica dei soggetti colpiti tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa (sentenza n. 510 del 2000)”.

5.11.2. Le limitazioni della libertà di circolazione in funzione di prevenzione e controllo di possibili iniziative criminose

“Le misure di prevenzione personale, sia se applicate dall’autorità amministrativa, sia se adottate dall’autorità giudiziaria, presuppongono la riconducibilità della persona ad una delle categorie di destinatari previste dal codice antimafia, l’attualità della pericolosità sociale del destinatario della misura e la pericolosità sociale effettiva della persona per la sicurezza pubblica. L’applicazione di tali misure ha lo specifico obiettivo (...) di garantire l’attuazione della necessaria vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza, anche attraverso la previsione di limitazioni della libertà di circolazione (sentenza n. 24 del 2019)”. Imperniate su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, “le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all’autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto. L’indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest’ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato”. Così la sentenza n. **211**.

5.11.3. L’esclusione della natura punitiva della sorveglianza speciale

La sentenza n. **148** ha rammentato che la misura di prevenzione della sorveglianza speciale *ex art. 6* del d.lgs. n. 159 del 2011 “comporta, o può comportare, prescrizioni o conseguenze accessorie”, quali segnatamente: il divieto di detenere o portare armi; il divieto di conseguire la patente di guida o la sua revoca (sentenza n. 99 del 2020); l’espulsione dal territorio nazionale relativamente al cittadino di Stato

non appartenente all'Unione europea. Inoltre, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora abituale “produce evidentemente una limitazione della libertà di spostarsi nello spazio ben più intensa rispetto al divieto di recarsi in taluni Paesi esteri, conseguente al ritiro del passaporto”. Condividendo la valutazione già espressa dalla Corte EDU (Grande camera, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia), la sentenza n. 24 del 2019 “ha negato natura punitiva alla misura della sorveglianza speciale, dalla quale pure discendono tutte queste pesanti limitazioni dei diritti fondamentali della persona, riconoscendone invece una finalità spiccatamente preventiva”. Invero, “imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all'autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto. L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato”.

5.12. Gli effetti giuridici extrapenali conseguenti all'accertamento di specifici delitti e consistenti in limitazioni all'esercizio di determinati diritti soggettivi (la tendenza dell'ordinamento ad annettere rilievo alla condanna, anche se non definitiva)

Per la sentenza n. 152, “è ricorrente l'evenienza che l'ordinamento riconnetta, all'accertamento di specifici delitti, identificati in base al bene giuridico tutelato dalle relative norme incriminatrici o in base all'entità della pena da queste comminata, la produzione di effetti giuridici extrapenali, con implicazioni limitative delle facoltà inerenti ai diritti soggettivi delle persone interessate dall'accertamento medesimo. Queste misure extrapenali – al di fuori del settore delle leggi antimafia nel quale le esigenze di prevenzione trovano la loro massima espressione – scattano in genere quando l'accertamento penale ha raggiunto un certo stadio di affidabilità, corrispondente, se non al grado di certezza derivante dalla emissione di una sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena oppure di un decreto penale irrevocabile, quanto meno a quello derivante da una condanna non definitiva. La linea tendenziale dell'ordinamento è, dunque, quella di riconoscere uno specifico presupposto di applicabilità della misura extrapenale alla circostanza che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario. Questo presupposto trova fondamento nell'esigenza di operare un ragionevole bilanciamento tra l'interesse della persona a esercitare i propri diritti soggettivi e l'interesse dello Stato ad evitare che gli autori (o, in casi limite, i gravemente indiziati) di determinati reati pongano in essere condotte idonee a ledere o porre in pericolo interessi contigui al bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice violata, nonché, quando si tratti di diritti connessi all'esercizio di cariche pubbliche o di pubblici uffici, gli interessi tutelati dagli artt. 54 e 97 Cost.”. La pronuncia ha rammentato talune delle disposizioni che svolgono la “funzione di comprimere la sfera giuridica dei soggetti a carico dei quali sia stato svolto un accertamento penale, prevedendo limitazioni all'esercizio di determinati diritti soggettivi”. Con riguardo al diritto di libertà di iniziativa economica privata e di libertà negoziale (art. 41 Cost.), misure siffatte sono stabilite nel d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), il quale prevede che la condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, per specifici delitti, costituisce motivo di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o di concessione (art. 80, comma 1). Con riguardo al diritto di elettorato passivo e di assunzione di incarichi di governo, il d.lgs. n. 235 del 2012 prevede che non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e senatore né cariche elettive regionali o presso gli enti locali, né incarichi di governo coloro che hanno riportato condanne definitive per specifici delitti non colposi (artt. 1, 6, comma 1, 7, comma 1, e 10, comma 1); il medesimo decreto prevede, inoltre, la sospensione dalle cariche di amministratore degli enti regionali e locali in capo a coloro i quali abbiano riportato una condanna non definitiva per specifici delitti, in particolare contro la pubblica amministrazione (art. 11, comma 1). In ordine all'assunzione di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, il d.lgs. n. 39 del 2013 prevede che a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la PA, non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice o di amministratore negli enti pubblici statali, regionali e locali, né incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni o di amministratore in enti di diritto privato in controllo pubblico, ivi compresi quelli di direttore generale,

direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali (art. 3). “L’impossibilità di assumere incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni è una misura limitativa extrapenale dipendente dall’accertamento del reato” e incidente “sull’attitudine a essere parte di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, sia pure di natura pubblicistica”.

6. I principi costituzionali in materia processuale

6.1. Il diritto di azione e di difesa

6.1.1. L’inerenza alla garanzia costituzionale del diritto strumentale di conferire con il difensore (la sua peculiare valenza per i detenuti)

La sentenza n. **18** ha evidenziato che “la garanzia costituzionale del diritto di difesa – qualificato come principio supremo dell’ordinamento costituzionale” (sentenze nn. 238 del 2014, 232 del 1989, 18 del 1982) – “comprende il diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996), allo scopo di predisporre le difese e decidere le strategie difensive, ed ancor prima allo scopo di poter conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall’ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti (sentenza n. 212 del 1997)”; ed ha altresì sottolineato come tale diritto “assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruente solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l’esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all’esercizio delle facoltà difensive” (sentenza n. 143 del 2013).

6.1.2. Il diritto alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni con il difensore (l’ammissibilità di un bilanciamento con altri interessi protetti e i relativi limiti nella giurisprudenza costituzionale e convenzionale)

La sentenza n. **18** ha evidenziato come “il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni con il proprio difensore non sia assoluto, e sia soggetto a possibili bilanciamenti con altri interessi costituzionalmente garantiti, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, e in ogni caso a condizione che non risulti compromessa l’effettività del diritto alla difesa” (sentenza n. 143 del 2013). Analogamente, “la Corte EDU considera in linea di principio ammissibili limitazioni al diritto in questione, purché fondate su un’idonea base legale, e purché proporzionate rispetto ai fini legittimi perseguiti dal legislatore” (sentenze 30 gennaio 2007, Ekinci e Akalin contro Turchia; 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito).

6.1.3. La possibilità di accesso ai riti alternativi quale modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa dell’imputato

Secondo la sentenza n. **243**, “la possibilità di accedere a uno dei riti alternativi previsti dal legislatore costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa dell’imputato” (sentenze nn. 174 del 2022, 192, 19 e 14 del 2020, 131 del 2019, 141 del 2018). Condizione primaria per l’esercizio del diritto di difesa è che “l’imputato abbia ben chiari i termini dell’accusa mossa nei suoi confronti: e ciò particolarmente in rapporto alla scelta di valersi del giudizio abbreviato” (ovvero del patteggiamento), “la quale è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali” (sentenze nn. 273 del 2014 e 237 del 2012). In termini più ampi, la sentenza n. 146 del 2022 ha evidenziato che “la scelta del rito deve, in effetti, poter essere effettuata dall’imputato – assistito dal proprio difensore – con piena consapevolezza delle possibili conseguenze sul piano sanzionatorio connesse all’uno o all’altro rito, in relazione ai reati contestati dal pubblico ministero”.

6.1.4. Il divieto di oneri che rendano impossibile o estremamente difficile l’esercizio della difesa o lo svolgimento dell’attività processuale

“Il diritto alla tutela giurisdizionale è compromesso solo quando vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenze nn. 80 e 58 del 2020, 271 del 2019, 199 del 2017, 121 e 44 del 2016). Così la sentenza n. **13**.

6.1.5. La compatibilità costituzionale di procedimenti a contraddittorio eventuale e differito

La sentenza n. 74 ha confermato che sono “compatibili con gli artt. 24, secondo comma, e 111 Cost. i procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, nei quali una prima fase senza formalità è seguita da una successiva fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al *decisum*, e nella quale avviene il pieno recupero delle garanzie difensive e del contraddittorio” (sentenze nn. 245 del 2020 e 279 del 2019; ordinanze nn. 255 del 2009, 291 del 2005, 352 e 8 del 2003).

6.1.6. Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva quale componente essenziale del diritto di accesso al giudice

La sentenza n. 87 ha ribadito che “il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall’art. 24 Cost.” (sentenza n. 225 del 2018). L’azione esecutiva è, invero, “fattore complementare e necessario dell’effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore” (sentenze nn. 198 del 2010, 335 del 2004, 522 del 2002, 333 del 2001, 321 del 1998). In linea generale, quindi, “la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria” (sentenze nn. 213 e 128 del 2021), mentre “eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall’art. 2740 cod. civ., per cui il debitore risponde dell’adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri” (sentenza n. 506 del 2002).

6.1.7. Le condizioni di legittimità di misure legislative incidenti sull’efficacia dei titoli esecutivi giudiziali

La sentenza n. 228 ha affermato che la garanzia della tutela giurisdizionale “comprende anche la fase dell’esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l’attuazione del provvedimento giudiziale” (sentenze nn. 140 del 2022, 128 del 2021, 522 del 2002, 321 del 1998). “Una misura legislativa che incida sull’efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l’effettività della tutela *in executivis* garantita dall’art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l’esecutante privato e l’esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all’art. 111 Cost.” (sentenze nn. 236 del 2021 e 186 del 2013).

6.1.8. Il dovere dell’ordinamento di garantire e promuovere l’effettività della difesa con l’impiego dello strumento telematico

L’ordinamento ha il dovere “di garantire e di promuovere in forza dell’art. 24, secondo comma, Cost.” una “maggiore effettività del diritto di difesa”, cui è funzionale “la facoltà di utilizzare lo strumento telematico” per le notificazioni e comunicazioni (sentenze nn. 18 e 10 del 2022). Così la sentenza n. 96.

6.1.9. Il rapporto tra oneri fiscali e tutela giurisdizionale (gli interventi della Corte e l’evoluzione dell’ordinamento da una concezione autoritaria a una solidaristica del dovere tributario, posto in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili; il disfavore per gli impedimenti al diritto di azione)

La sentenza n. 140 si è soffermata sul “delicato tema del rapporto tra oneri fiscali e diritto alla tutela giurisdizionale”, esaminato dalla Corte “soprattutto nel periodo antecedente la riforma tributaria degli anni settanta, quando (...) – all’interno di una legislazione disorganica e già da tempo avvertita, anche dalla più autorevole dottrina, come fortemente vessatoria – diverse norme condizionavano lo svolgimento del processo all’adempimento di oneri fiscali”. La sentenza n. 21 del 1961 sul *solve et repete*, inaugurando questo filone giurisprudenziale, ha eliminato “una regola che rifletteva una concezione autoritaria del rapporto tributario, in quanto ancora fondata sulla nozione precostituzionale di dovere di soggezione, per cui l’atto impositivo, alla stregua dell’ordine dell’autorità, andava prima eseguito e solo dopo, eventualmente, contestato. La previsione dell’onere del pagamento del tributo, prima ancora che fosse accertato in modo definitivo il titolo in base al quale esso poteva esigersi, quale presupposto

imprescindibile dell'esperimento dell'azione giudiziaria diretta a sostenere l'illegittimità dell'imposizione, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. Sono seguite poi numerose altre pronunce, sia rivolte a espungere dall'ordinamento i residui normativi ancora ispirati alla medesima logica del *solve et repete*" (sentenze nn. 100 del 1964, 89 e 75 del 1962, 79 del 1961), "sia riguardanti altre forme di oneri fiscali, pur diversamente strutturati". In alcune occasioni, come quella relativa alle norme che impedivano l'utilizzo in giudizio degli atti sui quali non era stata assolta l'imposta di registro (relegati a una sorta di esilio giudiziario), la Corte non ha reputato illegittimi tali oneri, poiché la Costituzione "non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo; sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronunzia" (sentenza n. 45 del 1963). In altre, invece, ha ritenuto illegittime norme che, anziché rivolte ad "assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione e prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità, tendevano alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette e conducevano al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale" (sentenza n. 80 del 1966). Diverse decisioni furono reputate poco soddisfacenti dalla prevalente dottrina (sentenza n. 7 del 1999), in quanto "non apparivano esaustivamente chiariti i criteri di giudizio sul bilanciamento operato dal legislatore, anche perché (...) le limitazioni al diritto alla tutela giurisdizionale venivano giustificate invocando valori tra loro diseguali: a volte l'adempimento del dovere di contribuente (sentenza n. 157 del 1969) e altre volte l'esigenza di tutelare l'interesse alla riscossione dei tributi" (sentenze nn. 91 del 1964 e 157 del 1969). Il problema è stato poi in gran parte risolto dall'intervento del legislatore, che, nell'ambito della riforma fiscale degli anni settanta, ha previsto, all'art. 7, n. 7, della legge delega n. 825 del 1971, il principio direttivo di "eliminare ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi. L'ordinamento si è così indirizzato verso un nuovo e più proporzionato bilanciamento tra i valori costituzionali che vengono in rilievo nella previsione di oneri fiscali condizionanti l'accesso alla tutela giurisdizionale. Tra questi (...) può venire senz'altro in considerazione il dovere tributario, in quanto rientrante tra quelli inderogabili di solidarietà, di cui l'art. 2 Cost. richiede l'adempimento (sentenza n. 120 del 2021). Tale qualificazione, infatti, da un lato, esprimendo un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale, ha segnato un chiaro abbandono della risalente nozione di dovere di soggezione (sentenza n. 288 del 2019), dall'altro, ha posto tale dovere, ma solo in quanto relativo a un'imposizione tributaria che possa ritenersi stabilita nel rispetto del principio di legalità, in relazione di coesenzialità con i diritti inviolabili". Non è, dunque, possibile subordinare all'adempimento del dovere tributario, così inteso, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, "quando si tratti di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria, perché ciò viola l'art. 24 Cost." (sentenze nn. 522 del 2002, 111 del 1971, 61 del 1970); ma tale possibilità non è esclusa al fuori di tale ipotesi. Tuttavia, "se in linea di principio possono (...) esistere casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale, (...) in concreto, ciò può avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo, quindi, solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo". Il diritto alla tutela giurisdizionale "non può, invece, in alcun modo essere sacrificato (...) in nome di esigenze di tutela dell'interesse fiscale. Questo, infatti, sebbene costituisca un interesse particolarmente tutelato dall'art. 53, primo comma, Cost." (sentenza n. 201 del 2020), "attiene a momenti della dinamica impositiva nei quali è ancora in fase di definizione ciò a cui corrisponde il dovere tributario. Rispetto a tale interesse – che può giustificare svariate esigenze, come quella di evitare eventuali frodi facilmente ipotizzabili (sentenza n. 173 del 1975), o quella di garantire una pronta realizzazione del credito fiscale (sentenza n. 358 del 1994), oppure di prevenire fenomeni di evasione o elusione (sentenza n. 262 del 2020) – non si manifesta, pertanto, quella coesenzialità alla realizzazione dei diritti inviolabili che invece giustifica il dovere tributario". Del resto, nella vigente legislazione la riscossione frazionata in pendenza di giudizio "non è mai impeditiva della tutela giurisdizionale. Questi criteri di bilanciamento si sono dunque riflessi nella scelta del legislatore delegante in occasione della (...) riforma tributaria, poiché ha ritenuto di informare l'ordinamento intorno al principio per cui gli impedimenti al diritto di agire in giudizio, oltre a non essere consentiti con riguardo all'interesse fiscale, non sono strettamente necessari neanche al fine di tutelare il dovere tributario, traducendosi in forme di controllo fiscale eccessive, essendo (...) possibili altre modalità comunque idonee a tutelarne l'adempimento". In attuazione di tale principio, l'art. 63 del d.P.R. n. 634 del 1972 (il cui contenuto è confluito nell'art. 65 del d.P.R. n. 131 del 1986) ha soppresso il divieto di

utilizzazione in giudizio di atti non registrati e ha previsto al suo posto l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro. Il legislatore ha così ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione. "L'adempimento del dovere tributario, dunque, è stato ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione". Alla luce di questo bilanciamento e in considerazione del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale comprende anche la fase dell'esecuzione, l'impossibilità di ottenere il provvedimento giurisdizionale munito della formula esecutiva e di procedere all'esecuzione forzata è stata ritenuta dalla sentenza n. 522 del 2002 in contrasto con l'art. 24 Cost. Una volta che l'inadempimento dell'obbligazione tributaria non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) e ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati, risultava irragionevole impedire poi che ai medesimi provvedimenti fosse data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva. Ciò ha portato alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevedeva che la disposizione del comma 1, recante il divieto di rilascio di atti non registrati, non si applicasse al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata. La sentenza n. 198 del 2010 ha altresì dichiarato illegittima la stessa norma nella parte in cui non prevedeva che il comma 1 del menzionato art. 66 non si applicasse al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo.

6.1.10. Fattispecie

6.1.10.1. *L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 13, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Il diritto d'asilo*.

6.1.10.2. *La (illegittima) sottoposizione a visto di censura della corrispondenza intrattenuta da detenuti e internati con i difensori*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 18, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

6.1.10.3. *La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 74, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

6.1.10.4. *La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 87, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

6.1.10.5. *La (illegittima) sanzione di inammissibilità, per carenza di interesse a impugnare, del ricorso per cassazione avverso sentenza predibattimentale di appello dichiarativa, in assenza di contraddittorio, dell'intervenuta prescrizione del reato*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 111, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

6.1.10.6. L'inoperatività (conseguente a sentenza di accoglimento) del divieto di rilascio di atti non registrati con riguardo a sentenze o provvedimenti giurisdizionali funzionali all'instaurazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo

La sentenza n. 140 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevedeva che il divieto di rilascio di atti non registrati recato dal comma 1 non si applicasse al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale necessari per l'instaurazione dell'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo. Il divieto di rilascio in questione – le cui deroghe riguardavano soltanto “una serie di atti tassativamente enunciati” (sentenza n. 198 del 2010) – limitava il diritto alla tutela giurisdizionale in quanto impediva di fatto l'accesso al giudizio di ottemperanza che, similmente al procedimento di esecuzione forzata, è funzionale all'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari adottati in sede di cognizione. Peraltro, il rapporto tra i due rimedi esecutivi “non si pone (...) in termini di mera alternatività, perché (...) il giudizio di ottemperanza è diretto, piuttosto, a completare la tutela conseguibile nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, essendo connotato da potenzialità sostitutive e intromissive nell'azione amministrativa, non comparabili con i poteri del giudice dell'esecuzione nel processo civile” (sentenza n. 406 del 1998). Esso consente, infatti, “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 dello Stato, proceda al reperimento materiale delle risorse necessarie al pagamento” (sentenza n. 237 del 2021). Concorrendo a colmare l'eventuale insufficienza della tutela offerta dal procedimento di esecuzione forzata, l'azione di ottemperanza rappresenta dunque “un importante ed efficace ausilio per l'attuazione delle pronunce giudiziali da parte della pubblica amministrazione”. Sotto un altro aspetto, la limitazione censurata non è risultata “strettamente necessaria e proporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'adempimento del dovere tributario”. Al fine di garantire una tempestiva collaborazione con gli uffici finanziari nell'accertamento dei rapporti imponibili e nella percezione delle imposte, la normativa sull'imposta di registro prevede obblighi collaterali, assistiti da sanzioni amministrative, per i cancellieri e i segretari degli organi giurisdizionali, tenuti sia a richiedere la registrazione delle sentenze, dei decreti e degli altri atti alla cui formazione hanno partecipato, sia a iscrivere gli atti soggetti a registrazione in un apposito repertorio e a presentarlo, ogni quadrimestre, all'ufficio finanziario. La legge assicura così all'amministrazione finanziaria la conoscenza dell'atto soggetto a registrazione e la possibilità di procedere alla liquidazione e alla riscossione dell'imposta. Poiché l'adempimento del dovere tributario risulta già adeguatamente tutelato, il censurato ostacolo alla tutela giurisdizionale non era necessario, in quanto “obiettivamente eccessivo e quindi sproporzionato”.

6.1.10.7. La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di richiedere, in seguito alla contestazione di reati connessi (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la sospensione del procedimento con messa alla prova con riferimento a tutti i reati contestati

Si veda, in relazione alla sentenza n. 146, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova*.

6.1.10.8. La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto

Si veda, in relazione alla sentenza n. 173, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

6.1.10.9. La (illegittima) previsione della paralisi delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025

La sentenza n. 228 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., l'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021 che stabiliva la paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025.

Nell'affrontare i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, come l'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria, il legislatore statale ha sviluppato "un disegno articolato e coerente", il quale, però, "in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo, denuncia un vizio di sproporzione". La sentenza n. 168 del 2021, al quale l'art. 16-*septies*, comma 2, dichiara di ottemperare, "ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione commissariale della Regione", tra le cui cause si è segnalata l'inaffidabilità dell'intera contabilità della sanità. Ai rilievi ivi esposti, "nella prospettiva dell'efficace esercizio del potere sostitutivo, circa la necessità che la struttura amministrativa di supporto del commissario *ad acta* (...) si giovi di personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale", l'art. 16-*septies*, comma 2, ha risposto plausibilmente, promuovendo l'impiego del personale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza. Segue la stessa *ratio* la disposizione sul reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, atteso che "le scorrettezze nella fatturazione rappresentano notoriamente una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali". Il legislatore ha individuato "un coacervo di misure funzionali alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori. Nel contempo, ha proceduto a immissioni di liquidità in favore della gestione sanitaria calabrese, sia rinviando a lungo termine la compensazione del saldo di mobilità interregionale per l'anno 2022, sia autorizzando l'erogazione di un contributo biennale di solidarietà". La crisi dell'organizzazione sanitaria calabrese "è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa. La discrezionalità del legislatore (...) non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva". Invero, la misura *de qua* ha mancato "l'obiettivo di un equilibrato temperamento degli interessi in gioco". In primo luogo, "non è giustificata l'equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, in particolare diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e diritti retributivi dei prestatori di lavoro. Lo stesso legislatore mostra di voler finalizzare la ricostruzione contabile unicamente ai corrispettivi delle forniture di beni e servizi, oggetto di fatturazione (...). Anche per i crediti di natura commerciale, la durata del blocco esecutivo non può essere protratta per un intero quadriennio (...). Per quanto complesse, le operazioni di riscontro devono essere svolte in un lasso di tempo più breve, anche mediante un adeguato impiego di risorse (...) che lo Stato deve garantire alla struttura commissariale (...). Infatti, oltre a rappresentare un'anomalia rispetto ai precedenti normativi – nei quali la durata della misura di improcedibilità, al netto delle proroghe, è sempre stata di un anno o inferiore all'anno –, il congelamento di tutti i pagamenti per quattro anni può porre il fornitore, specie se non occasionale, in una situazione di grave illiquidità, fino ad esporlo al rischio di esclusione dal mercato". Il difetto di proporzionalità emerge altresì alla luce della previsione secondo cui il blocco esecutivo è destinato a persistere pure nel caso in cui la sanità calabrese esca dal regime commissariale in considerazione dei risultati raggiunti, ciò che si traduce nell'ingiustificata ultrattività di una misura eccezionale. In secondo luogo, la liquidità generata in favore della Regione "non reca alcun vincolo di destinazione, neppure *pro quota*, a beneficio dei creditori muniti di titolo", né è contemplata una "procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della *par condicio creditorum*, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili. L'omissione di riconoscibili percorsi di tutela alternativa finisce per subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili, con il rischio di situazioni apparentemente paradossali, come nel caso in cui resti sospeso il pagamento di un credito assistito da titolo esecutivo non più contestabile (...) e sia viceversa soddisfatto un credito per il quale il titolo esecutivo sia ancora *sub iudice*, o manchi del tutto". Peraltro, nell'esercizio della sua discrezionalità, "valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti", osservando gli indicati limiti, "circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata", e tenendo altresì conto degli effetti *medio tempore* prodottisi.

6.1.10.10. La (illegittima) preclusione all'imputato della possibilità di formulare la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento nella prima udienza successiva allo spirare del termine a difesa concesso nel giudizio direttissimo (sentenza interpretativa di accoglimento resa su diritto vivente di segno contrario)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **243**, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio*.

6.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà)

La sentenza n. **13** ha confermato che “nella conformazione della disciplina processuale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate” (sentenze nn. 80 e 58 del 2020, 271 del 2019, 199 del 2017, 121 e 44 del 2016). In termini simili si sono espresse le sentenze nn. **74** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 213 del 2021, 95 e 79 del 2020, 155 e 139 del 2019, 225 del 2018, 241 del 2017) e **230**.

Per la sentenza n. **143**, “il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 13 del 2022, 213, 148 e 87 del 2021, 58 del 2020); “affermazione che tanto più va ribadita con riferimento ad istituti (...) nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali”.

Il costante orientamento ripreso dalla sentenza n. **177** “riserva alla discrezionalità del legislatore la disciplina della materia processuale, salvo che la stessa palesi una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 143 e 13 del 2022, 213, 148 e 87 del 2021, 58 del 2020).

Secondo la sentenza n. **230**, “tale standard di giudizio – particolarmente rispettoso della discrezionalità del legislatore – si impone anche allorché (...) vengano allegare dal rimettente irragionevoli disparità di trattamento, o irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni diseguali. La disciplina del processo è, infatti, frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema”. Ciò spiega perché la Corte “sia solita esercitare una speciale cautela nello scrutinio delle censure in materia processuale fondate, in particolare, sull'art. 3 Cost.”.

Nella disciplina degli istituti processuali, “il legislatore gode di ampia discrezionalità, nei limiti della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle soluzioni adottate” (sentenze nn. 230 e 74 del 2022, 213 del 2021, 252, 95 e 79 del 2020; ordinanza n. 116 del 2022): “il che vale anche quanto alla scelta del tipo di nullità con cui sanzionare una determinata violazione processuale”. Così la sentenza n. **247**.

6.3. Il principio di terzietà e imparzialità del giudice

6.3.1. La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombro da convinzioni precostituite

“L'imparzialità del giudice richiede, in specie, che la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto terzo, non solo scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio in occasione di funzioni decisorie ch'egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza (sentenza n. 155 del 1996)”. Così le sentenze nn. **16** e **64**.

6.3.2. La rilevanza costituzionale delle norme sull'incompatibilità, funzionali al principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione (riflesso del canone del “giusto processo”)

La sentenza n. **7** ha rammentato che le cause di incompatibilità sono disciplinate dall'art. 34 cod. proc. pen. Il comma 1 regola le incompatibilità riguardanti la progressione “in verticale” del processo, determinata dall'articolazione e dalla sequenzialità dei diversi gradi di giudizio. Vi sono poi i casi di

incompatibilità relativi allo sviluppo “orizzontale” del processo, attinenti alla relazione tra la fase del giudizio e quella immediatamente precedente (comma 2), e i casi di incompatibilità del giudice, derivanti dall’aver esercitato, nel medesimo procedimento, altre funzioni o uffici (comma 3). In particolare, l’art. 34, comma 1, cod. proc. pen., “dettando la regola primaria in tema di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento, delinea una incompatibilità di tipo ‘verticale’ – in senso tanto ‘ascendente’ quanto ‘discendente’ – escludendo segnatamente che il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare sentenza in un grado del procedimento possa esercitare funzioni di giudice negli altri gradi, ovvero partecipare al giudizio di rinvio dopo l’annullamento o al giudizio per revisione (sentenza n. 224 del 2001). Tale norma (...) mira ad assicurare la tutela del principio fondamentale dell’imparzialità del giudice, obiettivo cui tendono anche gli istituti dell’astensione e della riconsuazione”. Come ha affermato la sentenza n. 131 del 1996, “il giusto processo comprende l’esigenza di imparzialità del giudice, la quale non è che un aspetto di quel carattere di terzietà che connota nell’essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella di tutti gli altri soggetti pubblici, e condiziona l’effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio; pertanto (...) le norme sulla incompatibilità del giudice sono funzionali al principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione e ciò ne chiarisce il rilievo costituzionale. In questa prospettiva, la disciplina sulla incompatibilità del giudice è volta a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla ‘forza della prevenzione’ – ovvero dalla naturale propensione a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto – derivante da valutazioni che il giudice abbia precedentemente svolto in ordine alla medesima *res iudicanda*” (sentenze nn. 66 del 2019, 18 del 2017, 183 del 2013, 153 del 2012, 177 del 2010, 224 del 2001, 283 del 2000 e 241 del 1999). “E perché possa configurarsi una situazione di incompatibilità, nel senso della esigenza costituzionale della relativa previsione, è necessario che la valutazione contenutistica sulla medesima *res iudicanda* si collochi in una precedente e distinta fase del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito (sentenza n. 66 del 2019)”. A tal riguardo, “è del tutto ragionevole, infatti, che, all’interno di ciascuna delle fasi – intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva – resti, in ogni caso, preservata l’esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere” (sentenze nn. 18 del 2017, 153 del 2012, 177 e 131 del 1996; ordinanze nn. 76 del 2007, 123 e 90 del 2004, 370 del 2000, 232 del 1999). Infine, “non è sufficiente per determinare una situazione di incompatibilità la semplice conoscenza degli atti anteriormente compiuti riguardanti lo svolgimento del processo, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione non formale, di contenuto di essi, strumentale alla decisione da assumere che riguardi il merito dell’accusa” (sentenze nn. 153 del 2012, 177 del 2010 e 131 del 1996).

Per costante giurisprudenza ripresa dalle sentenze nn. **16** e **64**, “le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione – ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o mantenere un atteggiamento già assunto – scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*” (sentenze nn. 183 del 2013, 153 del 2012, 177 del 2010 e 224 del 2001).

6.3.3. *L’incompatibilità endoprocessuale e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell’ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale)*

La sentenza n. **16** ha rammentato che “l’art. 34 cod. proc. pen. – dopo aver regolato, al comma 1, la cosiddetta incompatibilità ‘verticale’, determinata dall’articolazione e dalla *consecutio* dei diversi gradi di giudizio – si occupa, al comma 2 (...), della cosiddetta incompatibilità ‘orizzontale’, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede. La disposizione, costruita secondo la tecnica della casistica tassativa (‘non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull’impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere’), è stata oggetto, nel corso del tempo, di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo

additivo, che hanno significativamente ampliato l'elenco delle ipotesi di operatività dell'istituto". In generale, "l'incompatibilità presuppone una relazione tra due termini: una 'fonte di pregiudizio' (ossia un'attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione) e una 'sede pregiudicata' (vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l'attività pregiudicante, non risulta più idoneo)". Per quanto attiene alla "sede pregiudicata", che l'art. 34, comma 2, individua nella "partecipazione al giudizio", la Corte, fin dalle sue prime pronunce in materia, "ha posto in evidenza come per 'giudizio' debba intendersi ogni processo che in base a un esame delle prove pervenga a una decisione di merito" (sentenze nn. 155 e 131 del 1996, 453 del 1994, 439 del 1993, 261, 186 e 124 del 1992). "La nozione comprende, pertanto, non soltanto il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), l'udienza preliminare" (sentenza n. 224 del 2001), talora l'incidente di esecuzione (sentenza n. 7 del 2022) nonché il decreto penale di condanna (sentenza n. 346 del 1997). Quanto all'attività pregiudicante, la Corte "ha da tempo precisato le condizioni in presenza delle quali la previsione dell'incompatibilità del giudice deve ritenersi costituzionalmente necessaria. In primo luogo, presupposto di ogni incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima *res iudicanda*. In secondo luogo – benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento – non basta a generare l'incompatibilità la semplice conoscenza di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione di essi, strumentale all'assunzione di una decisione. In terzo luogo, tale decisione deve avere natura non 'formale', ma 'di contenuto': essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo. Da ultimo, affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata l'esigenza di continuità e di globalità: prospettiva nella quale il giudice chiamato al giudizio di merito non incorre in incompatibilità allorché compia valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva, venendosi altrimenti a determinare una 'assurda frammentazione' del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere" (sentenze nn. 153 del 2012 e 131 del 1996). Sulla base di tali criteri, la Corte "ha incluso tra le possibili 'fonti di pregiudizio' anche l'ordinanza con la quale il giudice del dibattimento, avendo accertato che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, disponga, ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., la trasmissione degli atti al pubblico ministero. Nel momento in cui accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, il giudice compie, infatti, una penetrante delibazione del merito della *res iudicanda*, non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito. L'ordinanza di trasmissione degli atti al pubblico ministero determina, d'altro canto, la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari: la fase in corso davanti al giudice che l'ha emessa si chiude, e la fase che si aprirà all'esito delle iniziative del pubblico ministero – il quale dovrà esercitare nuovamente l'azione penale, sempre che ne ravvisi i presupposti – sarà, (...) anche se omologa, una fase distinta e ulteriore, rispetto alla quale la valutazione di merito insita nel precedente provvedimento potrà assumere una valenza pregiudicante (sentenza n. 18 del 2017). Di qui, dunque, l'esigenza costituzionale che il nuovo dibattimento (sentenza n. 455 del 1994) o la nuova udienza preliminare (sentenza n. 400 del 2008), tenuti all'esito della predetta trasmissione per lo stesso fatto storico e nei confronti del medesimo imputato, siano attribuiti alla cognizione di altro giudice".

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. 64 ove si è ripresa la costante giurisprudenza secondo cui è "del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi – intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva –, resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere" (sentenze nn. 7 del 2022, 66 del 2019, 18 del 2017, 153 del 2012, 177 e 131 del 1996; ordinanze nn. 76 del 2007, 123 e 90 del 2004, 370 del 2000, 232 del 1999). In questi casi, "il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa".

6.3.4. *L'accezione "contenutistica" del giudizio ai fini della disciplina dell'incompatibilità*

La locuzione 'giudizio' è di per sé tale da "comprendere qualsiasi tipo di giudizio, cioè ogni processo che in base ad un esame delle prove pervenga ad una decisione di merito (ordinanza n. 151 del 2004). Pertanto, è un 'giudizio' contenutisticamente inteso (...) ogni sequenza procedimentale – anche diversa dal giudizio dibattimentale – la quale, collocandosi in una fase diversa da quella in cui si è svolta l'attività 'pregiudicante', implichi una valutazione sul merito dell'accusa, e non determinazioni incidenti sul semplice svolgimento del processo, ancorché adottate sulla base di un apprezzamento delle risultanze processuali (sentenza n. 224 del 2001)". Così la sentenza n. 7.

6.3.5. *L'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio (introdotta con sentenza di accoglimento) in capo al giudice dell'esecuzione, persona fisica, che abbia pronunciato l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di norma incidente sulla commisurazione della sanzione*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 7, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

6.3.6. *L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) del GIP, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di un'aggravante, a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto formulata dal PM in conformità ai rilievi del giudice*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 16, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

6.3.7. *La compatibilità del giudice del dibattimento, che abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, a partecipare alla prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 64, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

6.4. *L'obbligatorietà dell'azione penale*

6.4.1. *La connessione con i principi di uguaglianza e di legalità in materia penale e la previsione di controlli del giudice sulle decisioni del pubblico ministero*

La sentenza n. 230 ha rammentato che "l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (...) è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale (sentenza n. 84 del 1979)". Riprendendo e ampliando il secondo corollario, la sentenza n. 88 del 1991 ha osservato che "il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema (...) fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale. Il principio di obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero è connesso, dunque, tanto al principio di eguaglianza quanto a quello di legalità in materia penale, essendo (...) funzionale alla garanzia di un'uniforme e imparziale applicazione della legge penale a tutti i suoi destinatari. Per garantire l'effettività di tale principio l'ordinamento prevede vari meccanismi che assicurano il controllo di un giudice sulle decisioni del pubblico ministero relative all'esercizio dell'azione penale o ai suoi stessi esiti" (il controllo del GIP sulla richiesta di archiviazione, la necessaria verifica giudiziale sulla congruità degli accordi tra imputato e pubblico ministero in merito all'applicazione della pena su richiesta, la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda a un nuovo esercizio dell'azione penale, allorché il giudice ritenga che il fatto sia diverso da quello contestato).

“Nonostante la fondamentale connotazione accusatoria del (...) sistema processuale, il pubblico ministero non è, insomma, *dominus* assoluto dell’azione penale, essendo previste varie possibilità di intervento del giudice per assicurare, anche contro l’avviso del pubblico ministero, l’uniforme e imparziale applicazione della legge penale ai suoi destinatari, in omaggio alla *ratio* sottesa all’art. 112 Cost.”.

6.5. Il principio di parità delle parti processuali

6.5.1. La garanzia della possibilità per le parti di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice e la discrezionalità del legislatore nel configurare le specifiche modalità attuative (la non indefettibilità della trattazione orale della causa)

La sentenza n. 73 ha puntualizzato che “l’art. 111, secondo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 2 del 1999, stabilendo che ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, ha conferito veste autonoma a un principio, quello appunto di parità delle parti, che era già stato ritenuto insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali” (sentenze nn. 34 del 2020 e 26 del 2007; ordinanze nn. 110 del 2003, 347 del 2002, 421 del 2001). La novella “ha, infatti, positivizzato, attribuendogli portata generale, il principio *audiatur et altera pars*, in base al quale il provvedimento giurisdizionale non può assumere carattere di definitività senza che la parte destinata a subirne gli effetti sia stata posta in condizione di svolgere una difesa effettiva e di influire, in condizioni di parità rispetto alle altre parti, sul convincimento del giudice”. Nondimeno, l’attuazione del contraddittorio “non implica necessariamente che il confronto dialettico tra i litiganti si svolga in modo esplicito e contestuale, potendo dispiegarsi anche in tempi successivi, purché anteriori all’assunzione del carattere della definitività della decisione, e come momento soltanto eventuale del processo” (sentenze nn. 80 del 1992, 125 e 89 del 1972). Il contraddittorio, “quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, consiste nella necessità che tanto l’attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento (sentenza n. 181 del 2008; ordinanza n. 183 del 1999), mentre al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare” (ordinanza n. 37 del 1988). “Se dunque, in via generale, il principio del contraddittorio consacrato nell’art. 111, secondo comma, Cost. impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice, spettando al legislatore configurarne le specifiche modalità attuative, deve coerentemente escludersi che sussista un’unica forma in cui il confronto dialettico possa estrinsecarsi e che questa vada necessariamente identificata nella difesa orale. Non in tutti i processi la trattazione orale costituisce un connotato indefettibile del contraddittorio e, quindi, del giusto processo, potendo tale forma di trattazione essere surrogata da difese scritte tutte le volte in cui la configurazione strutturale e funzionale del singolo procedimento, o della specifica attività processuale da svolgere, lo consenta e purché le parti permangano su di un piano di parità”. La sentenza n. 275 del 1998 ha affermato che “porre un’alternativa tra difesa scritta e discussione orale nel processo civile non può determinare alcuna lesione di un adeguato contraddittorio, anche perché le parti permangono su di un piano di parità”.

6.5.2. L’esclusione di un’inderogabile identità dei poteri processuali del pubblico ministero e dell’imputato

Secondo la sentenza n. 96, “nel processo penale, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l’identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell’imputato: potendo una disparità di trattamento risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia” (sentenza n. 34 del 2020).

6.5.3. L’(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell’indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell’Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all’estero

Si veda, in relazione alla sentenza n. 145, l’analoga voce in *La funzione normativa – La legge retroattiva – Fattispecie*.

6.5.4. La (illegittima) previsione della paralisi delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 228, l'analogo voce in *Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

6.6. Il principio di ragionevole durata del processo

6.6.1. La qualificazione come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e diritto delle parti, pur sempre correlati a un processo "giusto": il necessario bilanciamento tra confliggenti interessi pubblici e privati

La sentenza n. 111 ha puntualizzato che “la nozione di ragionevole durata del processo (in particolare penale) è sempre il frutto di un bilanciamento delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo, in maniera da coniugare l'obiettivo di raggiungere il suo scopo naturale dell'accertamento del fatto e dell'eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo”. Vero è che la sentenza n. 74 del 2022 ha affermato, con riferimento alla disciplina del giudizio di sorveglianza, relativa a un modulo procedimentale a contraddittorio differito, che “istituti i quali assicurano una sollecita definizione del contenzioso costituiscono attuazione di un preciso vincolo costituzionale, poiché la ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo”. Tuttavia, “una cosa è la disciplina di un procedimento nel quale, sia pure in forma differita, è pur sempre assicurato il contraddittorio; altra cosa è l'assunzione di una decisione con una forma non prevista per il giudizio di appello, senza alcuna possibilità di recuperare il contraddittorio e avverso la quale l'unico rimedio esperibile è il ricorso per cassazione”. Del resto, “il legislatore, nel perseguire il doveroso obiettivo di accelerare la definizione dei procedimenti, deve compiere un bilanciamento costituzionalmente sostenibile – tutto interno alla logica degli artt. 24 e 111 Cost. – tra tale obiettivo e la salvaguardia delle altre componenti del giusto processo e dello stesso diritto di difesa”. Come ha precisato la sentenza n. 317 del 2009, “il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie, in quanto ciò che rileva è esclusivamente la durata del giusto processo, quale delineato proprio dall'art. 111 Cost. (...) una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata. In realtà, non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice” sia del diritto al contraddittorio (art. 111 Cost.) sia del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.): diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza europea. I principi costituzionali e convenzionali “delineano, così, la ragionevole durata come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale”.

6.6.2. La ragionevole durata quale connotato identitario della giustizia del processo e l'adozione di discipline processuali con funzione acceleratoria

La sentenza n. 74 ha sottolineato come talune discipline processuali “abbiano una funzione acceleratoria dei tempi”, richiamando la sentenza n. 260 del 2020 ove si è affermato che, “in uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitate, si impone una cautela speciale nell'esercizio del controllo, in base all'art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l'obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale (...), nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo”. La funzione acceleratoria dei tempi è “direttamente ispirata a un principio – quello della ragionevole durata dei processi – sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, ma messo a dura prova dalla realtà di un sistema giudiziario penale

sovraccarico, che spesso non è in grado di fornire risposte di giustizia in tempi adeguati, finendo così per pregiudicare la stessa effettività – per gli imputati e i condannati, per le vittime e per l'intera collettività – di tutte le restanti garanzie del giusto processo e del diritto di difesa. Il giudizio di sorveglianza è, oggi, notoriamente afflitto da endemici ritardi nella gestione dei carichi processuali: dall'inizio della vicenda esecutiva – ove si registrano pressoché ovunque lunghissimi tempi di smaltimento delle istanze di misure alternative successive alla sospensione dell'ordine di esecuzione (...), con conseguente mantenimento di persone condannate in via definitiva in uno stato di limbo giuridico destinato, a volte, a durare anni prima che l'esecuzione della pena abbia in concreto inizio, all'interno o all'esterno del carcere –; sino alle battute finali dell'esecuzione penale, nel cui ambito si collocano i provvedimenti relativi alla riabilitazione e alla valutazione dell'esito dell'affidamento in prova". In questa situazione, "discipline che mirino ad assicurare nel giudizio di sorveglianza una sollecita definizione dei contenziosi, lungi dal rispondere a una logica di efficientismo giudiziario che privilegia in chiave statistica la quantità a scapito della qualità delle decisioni giudiziarie, (...) costituiscono attuazione di un preciso dovere costituzionale. La ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo".

6.6.3. L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza

La sentenza n. **111** ha ribadito che una violazione del principio della ragionevole durata del processo "può essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli quindi privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa" (sentenze nn. 260 del 2020, 124 del 2019, 12 del 2016, 159 del 2014).

6.6.4. La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

6.7. Il principio di pubblicità delle udienze

6.7.1. L'indiscutibile valenza costituzionale nell'assetto anteriore alla riforma del 1999

Anteriormente alla riforma costituzionale del 1999, la Corte aveva già riconosciuto al principio di pubblicità delle udienze "un'indiscutibile valenza costituzionale, intravedendovi un corollario della regola, enunciata dall'art. 101, primo comma, Cost., secondo la quale la giustizia è amministrata in nome del popolo. La garanzia della pubblicità del giudizio (...) è connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale (...) trova in quella sovranità la sua legittimazione" (sentenze nn. 235 del 1993, 373 del 1992, 50 del 1989, 212 del 1986, 12 del 1971). Così la sentenza n. **73**.

6.7.2. La qualificazione come componente naturale e coesistente del giusto processo, positivizzato con la riforma del 1999, e la sua accresciuta forza di resistenza

"Nonostante il principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari non sia stato positivizzato neanche a seguito della riforma" introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, la Corte "ne ha ravvisato un'enunciazione implicita nel novellato primo comma dell'art. 111 Cost., nella parte in cui dispone che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge", sul presupposto che – anche in ragione dell'espressa consacrazione che si rinviene nell'art. 6 CEDU – "detto principio rappresenti, comunque, una componente naturale e coesistente del giusto processo" (sentenze nn. 263 del 2017, 109 e 97 del 2015, 135 del 2014). Il rafforzamento del rilievo costituzionale "accresce la forza di resistenza del principio di pubblicità" rispetto a sollecitazioni di segno contrastante. Così la sentenza n. **73**.

6.7.3. Il suo carattere non assoluto e la discrezionalità legislativa nell'introdurre deroghe (più limitata per il processo penale e più ampia negli altri casi)

La sentenza n. **73** ha sottolineato "il valore non assoluto della regola della pubblicità, restando affidato alla discrezionalità del legislatore il bilanciamento degli interessi in giuoco nei diversi procedimenti"

(sentenze nn. 235 del 1993 e 373 del 1992). Il principio assume particolare rilevanza “nel processo penale, nel quale, in considerazione degli interessi protetti e dei riflessi sociali della violazione delle norme incriminatrici, sono ammesse deroghe solo per garantire beni a rilevanza costituzionale, laddove negli altri casi il legislatore gode di un più ampio margine di discrezionalità nell’individuazione degli interessi in grado di giustificare la celebrazione del dibattimento a porte chiuse” (sentenze nn. 69 del 1991 e 12 del 1971). La positivizzazione delle garanzie del giusto processo, operata nel 1999, “non vale a infirmare la conclusione”, cui la Corte era già prevenuta, secondo la quale “il precetto in questione non ha carattere assoluto e può subire deroghe”, poiché “la Costituzione non impone in modo indefettibile la pubblicità di ogni tipo di procedimento giudiziario e tanto meno di ogni fase di esso” (sentenza n. 263 del 2017). La pronuncia ha altresì evidenziato come “detto principio, pur trovando espressa enunciazione nella CEDU (art. 6, paragrafo 1), non assuma carattere di assolutezza” neanche nell’interpretazione della Corte di Strasburgo (sentenza 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá contro Portogallo).

La sentenza n. **74** ha confermato che “la pubblicità delle udienze è sì connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, ma non ha valore assoluto, potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali” (sentenze nn. 73 del 2022 e 263 del 2017).

6.8. Il patrocinio a spese dello Stato

6.8.1. La finalità di garantire ai non abbienti le giuste chances di successo nelle liti e il collegamento dell’istituto con il principio di uguaglianza sostanziale

L’art. 24, terzo comma, Cost., “prevedendo che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, mira a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo l’effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio”, che il secondo comma “espressamente qualifica come diritto inviolabile” (sentenze nn. 157 del 2021, 80 del 2020, 178 del 2017, 101 del 2012, 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002). Tali diritti, che “rientrano tra i diritti civili, inviolabili e caratterizzanti lo Stato di diritto, richiamano il compito assegnato alla Repubblica dall’art. 3, secondo comma, Cost. affinché siano predisposti i mezzi necessari per garantire ai non abbienti le giuste *chances* di successo nelle liti, rimediando a un problema di asimmetrie – derivante dagli ostacoli di ordine economico che impediscono di fatto di compensare il difensore – che non può trovare soluzione nell’ambito dell’eguaglianza solo formale”. Così la sentenza n. **10**.

6.8.2. La discrezionalità legislativa nel regolare l’istituto, sindacabile nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà

Il patrocinio a spese dello Stato “è espressione di un bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore, il quale può conseguire il risultato della garanzia dell’accesso alla tutela giurisdizionale conformando gli istituti nel modo che reputa più opportuno, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate” (sentenze nn. 80 e 47 del 2020, 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020). Così la sentenza n. **166**.

6.8.3. L’ammissibilità di una disciplina differenziata per tipo di giudizio

La peculiarità del processo penale rispetto ai procedimenti civili o amministrativi “si coglie soprattutto nella diversità dell’azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi, per la quale è approntato, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa del soggetto che la subisce, un sistema di garanzie che ne assicuri al meglio l’effettività (...). La necessità di garantire ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione” (art. 24, terzo comma, Cost.) “non postula che gli appositi istituti siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio” (sentenze nn. 157 del 2021, 35 del 2019, 237 del 2015). Così la sentenza n. **166**.

6.8.4. L’invulnerabilità del nucleo intangibile del diritto spettante ai non abbienti

Il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato “è inviolabile nel suo nucleo intangibile, quale strumento fondamentale per assicurare l’effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio” (sentenze nn. 10 del 2022, 157 del 2021, 80 del 2020). Così la sentenza n. **223**.

6.8.5. L'inviolabilità del diritto al processo spettante anche ai non abbienti e la naturale riduzione della discrezionalità legislativa in presenza di una spesa costituzionalmente necessaria, inerente a una prestazione sociale incompressibile (la recessività dell'argomento dell'equilibrio di bilancio)

La sentenza n. **10** ha precisato che la questione dell'individuazione “di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018) rileva quando si tratti di giustificare modulazioni che si concretizzano, ad esempio, in filtri o controlli, come quelli previsti per i processi diversi da quello penale, nei quali il riconoscimento del beneficio in discorso presuppone che le ragioni di chi agisce o resiste in giudizio risultino non manifestamente infondate (sentenza n. 47 del 2020). Ben diversi si presentano, invece, i termini della questione quando una determinata scelta legislativa giunge sino a impedire a chi versa in una condizione di non abbienza l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 157 del 2021). In tal caso, infatti, sono nitidamente in gioco il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) e l'intero impianto dell'inviolabile diritto al processo di cui ai primi due commi dell'art. 24 Cost.: è quindi naturalmente ridotto il margine di discrezionalità del legislatore – pur, di per sé, particolarmente ampio nella conformazione degli istituti processuali” (sentenza n. 102 del 2021) – poiché “si tratta comunque di spese costituzionalmente necessarie, anch'esse inerenti, in senso lato, all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili” (sentenze nn. 152 e 62 del 2020, 275 e 10 del 2016). “In siffatte ipotesi l'argomento dell'equilibrio di bilancio recede di fronte alla possibilità, per il legislatore, di intervenire, se del caso, a ridurre quelle spese che non rivestono il medesimo carattere di priorità”: in tal senso si pone l'affermazione che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenze nn. 169 del 2017 e 275 del 2016).

6.8.6. 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 decurtazione dei compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente di parte

La sentenza n. **166** ha ribadito che, nei procedimenti in cui vi sia ammissione al patrocinio a spese dello Stato, “nei quali l'ordinamento tende a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma dell'art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenza n. 157 del 2021), 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 (sentenza n. 47 del 2020). A tale ultima esigenza risponde l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 (...) a mente del quale i compensi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente di parte sono ridotti della metà”. La Corte si è già pronunciata sulla ragionevolezza della decurtazione, affermando, con specifico riferimento agli onorari del difensore, che “la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli (ordinanza n. 350 del 2005)”. In merito alla dimidiazione *de qua* si è anche precisato che, “stante l'ampia discrezionalità del legislatore nella materia in questione – essendo il patrocinio a carico dell'erario un istituto di diritto processuale –, il criterio di determinazione del compenso spettante al difensore della parte ammessa allo stesso non impone al professionista un sacrificio tale da risolvere il ragionevole legame che intercorre tra l'onorario a lui spettante e il relativo valore di mercato, trattandosi semplicemente di una modalità parzialmente diversa di determinazione del compenso” (ordinanza n. 122 del 2016). Con specifico riguardo ai processi penali il legislatore ha previsto, con l'introduzione dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, che, in caso di ammissione della parte al patrocinio per i non abbienti, debba farsi luogo ad analoga riduzione degli onorari, sia pure nella diversa misura di un terzo.

6.8.7. La condizione reddituale quale presupposto di accesso al beneficio (la diversa regolamentazione per il processo penale e per quelli di altra natura)

“L'art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 individua una soglia di reddito il cui mancato superamento consente di ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in attuazione del disposto costituzionale che vuole che siano assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (art. 24, terzo comma, Cost.). Detta condizione reddituale è,

peraltro, l'unica richiesta per accedere al beneficio all'indagato e all'imputato nel processo penale, a differenza di quanto avviene per le parti di processi di altra natura, per i quali è necessario anche un previo vaglio in ordine alla non manifesta infondatezza della difesa. Questa diversa regolamentazione – che ridonda in una più intensa protezione – si giustifica (...) perché il processo penale è caratterizzato da innegabili specificità quali, da un lato, l'essere frutto di un'azione dell'organo pubblico che viene subito dal soggetto che aspira al beneficio in parola e, dall'altro, avere, come posta in gioco, il bene supremo della libertà personale (sentenza n. 47 del 2020)". Così la sentenza n. 223.

6.8.8. La considerazione dei proventi illeciti ai fini dell'integrazione del requisito reddituale e la presunzione relativa di superamento dei connessi limiti a carico dei condannati per taluni reati

La sentenza n. 223 ha rammentato che il "delicato problema della considerazione, ai fini dell'integrazione della soglia di reddito per ottenere l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di proventi illeciti è stato affrontato (...) già nella sentenza n. 144 del 1992", la quale – nel dichiarare non fondate questioni aventi ad oggetto gli artt. 3 e 4 della legge n. 217 del 1990 – ha chiarito che "assumono rilevanza anche redditi che non sono stati assoggettati ad imposta, vuoi perché non rientranti nella base imponibile, vuoi perché esenti, vuoi perché di fatto non hanno subito alcuna imposizione". La giurisprudenza di legittimità, tenendo conto di tali principi, ha affermato che, "ai fini della sussistenza del requisito reddituale per l'ammissione al patrocinio (...), devono essere considerati tutti i redditi dei richiedenti, compresi quelli che non sono stati assoggettati ad imposta (perché esenti o non rientranti nella base imponibile), nonché quelli derivanti da attività illecite che non siano stati sottoposti a tassazione": siffatti redditi possono essere accertati con tutti i mezzi di prova, comprese presunzioni, purché gravi, precise e concordanti, emergenti, ad esempio, dal tenore di vita del contribuente. Tuttavia, l'affermazione dei riferiti principi "non ha completamente sopito il dibattito, derivante dall'estrema difficoltà concreta di accertare il possesso di redditi di provenienza illecita, anche in ragione di tecniche di occultamento degli stessi via via più sofisticate. Nel delineato contesto, il legislatore è intervenuto (...) introducendo una presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato a fronte della condanna del ricorrente in via definitiva per alcuni reati, sul duplice presupposto della particolare redditività degli stessi e della maggiore possibilità di occultamento dei profitti da parte dei componenti, specie di vertice, delle associazioni criminali". Pertanto, l'art. 76, comma 4-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 (inserito dal d.l. n. 92 del 2008) "ha circoscritto le condizioni generali per l'ammissione al beneficio", statuendo che "il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti a fronte di un'intervenuta condanna definitiva dell'interessato, relativa a un diverso processo anteriore, per i reati ivi elencati". La sentenza n. 139 del 2010 ha dichiarato illegittima la disposizione nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio, non ammetteva la prova contraria, "talché la presunzione, da assoluta che era, è divenuta relativa. La *ratio* della norma (...) è evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con le attività delittuose (...), possano paradossalmente fruire del beneficio (...), riservato, per dettato costituzionale (...), ai non abbienti. Tale eventualità è resa più concreta dall'estrema difficoltà di accertare in modo oggettivo il reddito proveniente dalle attività delittuose della criminalità organizzata, a causa delle maggiori possibilità, per i partecipi delle relative associazioni, di avvalersi di coperture soggettive e di strumenti di occultamento delle somme di denaro e dei beni accumulati. La disposizione (...), comunque emendata dalla pronuncia suddetta, ha operato, nella sostanza, il bilanciamento di due esigenze contrapposte: per un verso, garantire la difesa ai non abbienti, in attuazione dell'art. 24, terzo comma, Cost., e, per un altro, evitare che possa giovare del beneficio colui il quale, sebbene formalmente nullatenente, di fatto possiede adeguate risorse finanziarie, a volte anche ingenti, derivanti dal compimento di attività criminose". La sentenza n. 139 del 2010, nel riconoscere la legittimità dello scopo perseguito dalla disposizione, l'ha dichiarata illegittima, per violazione degli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., "perché la portata assoluta della presunzione era irragionevole in sé, in particolare, per la sua ampiezza, in quanto: a) non distingueva, all'interno dei soggetti condannati per reati in materia di criminalità organizzata, tra i capi e i gregari delle organizzazioni criminali; b) non aveva limiti di tempo; c) non consentiva di considerare l'eventuale percorso rieducativo seguito dal soggetto successivamente alla condanna, financo nell'ipotesi di riabilitazione dello stesso; d) precludeva, per l'effetto, l'accesso al beneficio (...) anche in processi diversi da quello penale". La pronuncia, pur evidenziando "la possibile incoerenza, rispetto alle finalità

perseguite dal legislatore, dell'inserimento nel catalogo di alcuni reati", "ha ritenuto, a fronte della questione in concreto prospettata (...), che la *reductio ad legitimitatem* del sistema potesse essere assicurata dalla trasformazione (...) della presunzione da assoluta in relativa, così rendendo possibile al soggetto, condannato in via definitiva per uno dei reati indicati (...), di fornire la prova contraria rispetto alla presunzione di superamento dei limiti di reddito (...) per l'accesso al patrocinio".

6.8.9. L'applicabilità dell'istituto (introdotta con sentenza di accoglimento) all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusisi con un accordo e l'attribuzione della liquidazione del relativo compenso al giudice competente per la controversia

La sentenza n. 10 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, e 24, terzo comma, Cost., gli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedevano che il patrocinio a spese dello Stato fosse applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusisi con un accordo, nonché il successivo art. 83, comma 2, nella parte in cui non prevedeva che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provvedesse l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia. La Corte ha condiviso il presupposto esegetico dei rimettenti, ritenendo non praticabile un'interpretazione adeguatrice alla luce del dato letterale e per ragioni sistematiche. Il patrocinio a spese dello Stato, infatti, è stato contemplato dalle norme censurate in chiave eminentemente processuale, come confermato dalla legge delega n. 206 del 2021 che ha avvertito l'esigenza di introdurre specifiche disposizioni volte espressamente a estenderlo alle procedure di mediazione. Nel merito, la Corte ha ritenuto manifestamente irragionevole l'esclusione del patrocinio a spese dello Stato proprio nei casi in cui la mediazione si conclude con successo, raggiungendo lo scopo deflattivo prefissato dal legislatore. Opinando diversamente, infatti, si rischierebbe di indurre i non abbienti e i loro difensori a non raggiungere l'accordo e ad adire comunque il giudice, all'unico scopo di ottenere, una volta introdotto il processo, le relative spese difensive, vanificando così le finalità deflattive dell'istituto. Inoltre, le norme censurate arrecavano un radicale *vulnus* al diritto di difesa dei non abbienti in un procedimento che è imposto *ex lege* in specifiche materie e che è strumentale al giudizio al punto da condizionare l'esercizio del diritto di azione. Infatti, in caso di rifiuto della proposta conciliativa, se la successiva decisione giudiziale dovesse corrispondere ad essa nel contenuto, il giudice potrà escludere la ripetizione delle spese della parte vincitrice che ha opposto il rifiuto e condannarla al pagamento delle spese processuali in favore della controparte, oltre che al versamento di una somma corrispondente all'importo del contributo unificato.

6.8.10. L'inoperatività del limite della capienza del ricavato nella liquidazione delle spettanze dell'avvocato del creditore ammesso al patrocinio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 109, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

6.8.11. L'(illegittima) inclusione dei condannati in via definitiva per fatti, anche aggravati, di piccolo spaccio tra i destinatari della presunzione relativa di superamento della soglia reddituale per l'accesso al beneficio

La sentenza n. 223 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., l'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui ricomprendeva la condanna per fatti, anche aggravati, di piccolo spaccio (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990) tra quelle rilevanti ai fini della presunzione relativa di superamento dei limiti di reddito per ottenere il patrocinio a spese dello Stato. La disposizione censurata, nel porre detta presunzione ove il soggetto richiedente sia stato, in precedenza, condannato in via definitiva per i fatti di reato puniti dall'art. 73 t.u. stupefacenti, in presenza di una delle circostanze aggravanti di cui al successivo art. 80, è risultata in primo luogo intrinsecamente irrazionale, per incoerenza rispetto allo scopo perseguito, nella parte in cui ricomprendeva nel proprio ambito applicativo anche i fatti di lieve entità di cui al comma 5 dello stesso art. 73. La finalità della disposizione è "evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con attività delittuose, possano paradossalmente fruire del beneficio dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato, riservato, per dettato costituzionale (...), ai non abbienti (sentenza n. 139 del 2010). Invece i fatti di piccolo spaccio (quelli di lieve entità) si caratterizzano per un'offensività contenuta per essere modesto il quantitativo di

sostanze stupefacenti oggetto di cessione (...). Di qui, non è ragionevole presumere che la redditività dell'attività delittuosa sia stata tale da determinare il superamento da parte del reo dei limiti di reddito contemplati dall'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002 per ottenere l'ammissione al beneficio". Né a diversa conclusione si può pervenire in considerazione del fatto che la presunzione opera solo per le condanne aggravate ai sensi dell'art. 80 t.u. stupefacenti. Infatti, le aggravanti, pur connotandosi "per la spiccata riprovevolezza della condotta del soggetto agente", "non sono *ex se* suscettibili di incidere sul profitto tratto dall'attività delittuosa. Il *proprium* della presunzione relativa in esame, che dal fatto noto consente di dedurre quello presupposto secondo l'*id quod plerumque accidit*, risulta dalla matrice comune del catalogo di reati introdotti nell'art. 76, comma 4-*bis*", dal d.l. n. 92 del 2008. "Si tratta di reati relativi alla criminalità organizzata", quali l'associazione di tipo mafioso, anche straniera, l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri nonché l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché dei reati commessi avvalendosi delle condizioni stabilite dall'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni ivi previste. "In questo contesto omogeneo di reati di criminalità organizzata il piccolo spaccio (...) appare spurio e, quand'anche aggravato (...), è privo dell'idoneità *ex se* a far presumere un livello di reddito superiore alla (peraltro non esigua) soglia minima dell'art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 (*id est* un reddito IRPEF di circa mille euro al mese), in ragione dei proventi derivanti dall'attività criminosa. È anzi vero il contrario: si tratta spesso di manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce marginali dei non abbienti, ossia di quelli che sono sprovvisti dei mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione". Pertanto, "in una scelta nella quale pure, trattandosi di materia processuale, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti, è stata raggiunta la soglia della manifesta irragionevolezza" (sentenze nn. 203, 143 e 13 del 2022, 213, 148 e 87 del 2021, 80 del 2020). Nel contempo, la presunzione ha violato il fondamentale diritto dei non abbienti al patrocinio "rendendo più gravoso l'onere probatorio posto a carico del richiedente per essere ammesso (o per conservare) il beneficio, anche per i soggetti come quelli condannati per il reato di cui al comma 5 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, sebbene aggravato". Quest'onere ulteriore e maggiore, differenziato rispetto al regime ordinario, costituiva "un ostacolo ingiustificato all'accesso al beneficio" per chi fosse stato condannato per il reato di cessione di sostanze stupefacenti di lieve entità (o condotta equiparata), quand'anche aggravato. Rimane comunque impregiudicata la previsione della presunzione relativa per le altre fattispecie di reato previste dall'art. 73 t.u. stupefacenti, aggravate ai sensi del successivo art. 80.

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione

1.1. Le ragioni assistenziali e giustificativo-compensative dell'assegno di divorzio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **25**, la voce *La funzione solidaristica e perequativo-compensativa dei diritti dell'ex coniuge, titolare dell'assegno di divorzio, alla pensione di reversibilità e a una quota dell'indennità di fine rapporto* in *I rapporti economici – La previdenza*.

1.2. La protrazione del vincolo di solidarietà tra il dante causa e i familiari beneficiari della pensione di reversibilità: la necessaria uguaglianza tra figli nati nel e fuori dal matrimonio

La cornice in cui opera l'istituto della pensione di reversibilità (o della pensione indiretta) è “volta a preservare il vincolo di solidarietà che lega il dante causa ai suoi familiari, proiettandone la forza cogente anche nel tempo successivo alla morte” (sentenze nn. 174 del 2016, 419, 180 e 70 del 1999). “Tale obiettivo deve, evidentemente, essere riferito in egual misura sia al figlio nato nel matrimonio, sia a quello nato fuori del matrimonio”. Così la sentenza n. **100**.

1.3. La rettifica di attribuzione di sesso

1.3.1. Il rigoroso accertamento giudiziale della serietà e univocità dell'intento dell'interessato e dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere (a prescindere dall'intervento chirurgico di normoconformazione)

La sentenza n. **269** ha rammentato che, “in tema di rettificazione di attribuzione di sesso, (...) l'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consente di escludere il requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione. E tuttavia ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorata, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato. (...) va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione. Il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato individuato affidando al giudice, nella valutazione delle insopprimibili peculiarità di ciascun individuo, il compito di accertare la natura e l'entità delle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere” (sentenze nn. 180 del 2017 e 221 del 2015).

1.3.2. Il diritto della coppia, già unita in matrimonio, a mantenere in vita un rapporto giuridicamente regolato come unione civile dopo il venir meno del requisito dell'eterosessualità (la sentenza n. 170 del 2014 e il relativo seguito legislativo)

La sentenza n. **269** ha richiamato le affermazioni di principio della sentenza n. 170 del 2014 che ha dichiarato illegittimi gli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 (e, in via consequenziale, l'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011), nella parte in cui non prevedevano che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che provoca lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, consentisse, ove entrambi lo richiedessero, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che ne tutelasse, adeguatamente, i diritti e gli obblighi, con modalità da statuirsi dal legislatore. Fermo il “presupposto incontrovertibile che la nozione di matrimonio contenuta nell'art. 29 Cost. sia quella di unione tra due persone di sesso diverso” (sentenza n. 138 del 2010), dette norme risolvevano “il contrasto tra l'interesse statale a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio e quello della coppia attraversata da una vicenda di rettificazione del sesso a non sacrificare integralmente la dimensione giuridica del preesistente rapporto in termini di tutela esclusiva del primo”. Esse rimanevano “chiuse ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di (...) bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del progresso

vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come forma di comunità, connotata dalla stabile convivenza tra due persone, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione”. In adempimento del *dictum* della pronuncia e in risposta alle sollecitazioni della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia), il legislatore ha introdotto l’istituto dell’unione civile con la legge n. 76 del 2016. Successivamente, nell’adeguare alla nuova legge le disposizioni dell’ordinamento dello stato civile, ha inserito, con l’art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, il comma 4-*bis* nell’art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 che disciplina il rito per i procedimenti di rettificazione dell’attribuzione di sesso. L’introduzione di tale disposizione, in attuazione della sentenza n. 170 del 2014, adegua le norme su questi procedimenti all’art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016 secondo cui alla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l’automatica instaurazione dell’unione civile tra persone dello stesso sesso. Infine, il d.lgs. n. 5 del 2017 ha aggiunto al d.P.R. n. 396 del 2000 l’art. 70-*bis*, il quale, al comma 5, dispone che, nell’ipotesi *ex art.* 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, l’ufficiale dello stato civile del comune di celebrazione del matrimonio o di trascrizione se avvenuto all’estero, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, procede all’iscrizione dell’unione civile nel relativo registro, con le eventuali annotazioni relative alla scelta del cognome e al regime patrimoniale. “Il legislatore ha voluto in tal modo recuperare il senso di quella pronuncia là dove, tra l’altro, si preoccupava di evitare il prodursi di un deficit temporale di tutela avuto riguardo ai diritti ed obblighi della coppia introducendo (...) un meccanismo che, destinato ad operare nei giudizi di rettificazione anagrafica del sesso, consente che fino alla precisazione delle conclusioni la persona che ha proposto domanda di rettificazione (...) ed il coniuge possono, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda, di costituire l’unione civile”.

1.3.3. La preclusione alla coppia omoaffettiva del transito, di comune accordo e senza soluzione di continuità, dall’unione civile al matrimonio, a seguito dell’acquisita eterosessualità (inammissibilità delle questioni per irrilevanza)

La sentenza n. 269 ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza concreta e attuale e per il carattere ipotetico ed eventuale, le questioni di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, 31, commi 3 e 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011 e 70-*octies*, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, in quanto non attribuiscono alla coppia omoaffettiva che, unita civilmente, abbia conosciuto la rettifica anagrafica del sesso di uno dei suoi componenti, il diritto, nell’acquisita eterosessualità, di transitare di comune accordo verso il matrimonio, senza interruzione del pregresso vincolo, così conservando diritti e obblighi in precedenza maturati. In primo luogo, il rimettente non si è fatto carico dell’esigenza, a fronte della specifica domanda dell’interessato di autorizzazione all’intervento chirurgico strumentale alla riassegnazione del sesso, di svolgere un approfondimento sull’effettiva necessità di siffatto trattamento. In secondo luogo, non ha svolto alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni necessarie affinché l’attore del giudizio di rettificazione potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere. Infine, sarebbe stata necessaria la dichiarazione congiunta dei contraenti dell’unione civile di convertire la stessa in matrimonio, proprio in adesione all’invocato schema, mutuato dal meccanismo speculare *ex artt.* 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016 e 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, in base al quale “soltanto alla manifestazione di volontà delle parti, già unite in un precedente vincolo attraversato dalla rettifica di sesso di uno dei suoi componenti, consegue l’effetto della permanenza del legame, nelle diverse forme. In difetto, invece, la fattispecie resta diversamente definita dalla mera caducazione del primo legame” (sentenza n. 170 del 2014).

1.4. L’attuale disciplina dei rapporti parentali e l’unicità dello status di figlio sancita dalla riforma della filiazione del 2012-2013 in linea con i principi di uguaglianza e di tutela dell’interesse del minore

La sentenza n. 79 ha evidenziato che l’attuale disciplina dei rapporti parentali “è espressione della unicità dello *status* di figlio e, al contempo, risponde al bisogno di tutela dell’interesse del minore, vero principio ispiratore della riforma della filiazione, introdotta nel biennio 2012-2013” (legge n. 219 del 2012 e d.lgs. n. 154 del 2013). “Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico” (art. 315 cod. civ.) e “lo stato giuridico di figlio è il fulcro da cui si diramano i legami familiari, accomunati dal medesimo stipite (art.

74 cod. civ.). Il soggetto, divenuto figlio, entra nella rete parentale che fa capo allo stipite da cui discende ciascuno dei suoi genitori, senza che le linee parentali siano condizionate dalla relazione giuridica fra i genitori. Il figlio nato fuori dal matrimonio è partecipe di due rami familiari tra di loro giuridicamente non comunicanti. La spinta del principio di eguaglianza, alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale, ha, dunque, inciso sulla concezione stessa dello *status* di figlio, che in sé attrae l'appartenenza a una comunità familiare, secondo una logica fondata sulle responsabilità che discendono dalla filiazione e sull'esigenza di perseguire il miglior interesse del minore. Il legislatore della riforma (...), nel valorizzare i legami parentali attratti dalla filiazione, ha disegnato un complesso di diritti e di doveri facenti capo ai parenti, che accompagnano il percorso di crescita del minore, con l'apporto di relazioni personali e di tutele patrimoniali. Il figlio ha diritto a mantenere rapporti significativi con i parenti (art. 315-*bis* cod. civ.), a prescindere dal sussistere di legami fra i genitori (art. 337-*ter* cod. civ.). In particolare, i nonni sono tenuti a concorrere al mantenimento dei nipoti in via sussidiaria (art. 316-*bis* cod. civ.) e hanno il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, nel rispetto dell'esclusivo interesse del minore (art. 317-*bis* cod. civ.). A questo nucleo di previsioni riformate, che accentuano il rilievo personalistico delle relazioni familiari, si aggiungono, poi, gli ulteriori effetti che, a partire dalle relazioni parentali, si diramano nell'intero sistema giuridico e concorrono alla tutela del figlio e alla costruzione dell'identità del minore". La normativa richiamata è "espressione sia del principio di eguaglianza sia del principio di tutela dell'interesse del minore" (sentenze nn. 102 del 2020, 272, 76 e 17 del 2017, 205 del 2015, 239 del 2014) che "si radica anche nell'art. 31, secondo comma, Cost., che impegna la Repubblica a proteggere l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo". La riforma della disciplina della parentela e dei suoi effetti sul piano personale, prima ancora che patrimoniale, è focalizzata "sulla protezione del minore e sull'esigenza che egli cresca con il sostegno di un adeguato ambiente familiare, fermo poi restando che lo stato di figlio perdura per l'intera esistenza del soggetto. La rete dei legami parentali incarna, dunque, uno dei possibili istituti che la Repubblica è chiamata a favorire al fine di proteggere, con una proiezione orizzontale dell'obiettivo costituzionale, l'interesse del minore".

1.5. La trasmissione del cognome

1.5.1. Il cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il diritto all'identità personale*.

1.5.2. L'incompatibilità della tradizionale regola del patronimico con il principio di parità tra uomo e donna (le ripetute sollecitazioni al legislatore nella giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. **131** ha rammentato i reiterati inviti rivolti al legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli. L'ordinanza n. 176 del 1988, con riferimento al cognome del figlio nato nel matrimonio, ebbe a rilevare che "sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 della Costituzione, anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro". Trascorsi diciotto anni, la sentenza n. 61 del 2006, ripresa dall'ordinanza n. 145 del 2007, ha ribadito 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". Infine, "dopo ancora due lustri, preso atto che, a distanza di molti anni (...), un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, non era ancora stato introdotto", la sentenza n. 286 del 2016 – "in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità" – ha dichiarato illegittima la vigente disciplina nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno, estendendo in via consequenziale i suoi effetti all'attribuzione del cognome al figlio congiuntamente riconosciuto e all'adottato maggiore d'età.

1.5.3. L'(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore

La sentenza n. 131, accogliendo questioni sollevate in un giudizio comune e altre oggetto di autorimessione con l'ordinanza n. 18 del 2021, ha determinato il superamento della tradizionale regola del patronimico. In particolare, è stato dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui prevedeva, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assumesse il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. In via consequenziale la dichiarazione di illegittimità ha investito: la norma desumibile dagli artt. 262, primo comma, 299, terzo comma, cod. civ., 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui prevedeva che il figlio nato nel matrimonio assumesse il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, alla nascita, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto; l'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui prevedeva che l'adottato assume il cognome del marito, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto; e l'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui prevedeva che l'adottato assume il cognome degli adottanti, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. In relazione alla fattispecie *ex art.* 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., si è osservato che “l'identità familiare del figlio, che preesiste all'attribuzione del cognome, può scomporsi in tre elementi: il legame genitoriale con il padre, identificato da un cognome, rappresentativo del suo ramo familiare; il legame genitoriale con la madre, anche lei identificata da un cognome, parimenti rappresentativo del suo ramo familiare; e la scelta dei genitori di effettuare contemporaneamente il riconoscimento del figlio, accogliendolo insieme in un nucleo familiare”. La selezione, tra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna oscurava unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre; a fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione tra i genitori si traduceva nell'invisibilità della donna. “L'automatismo imposto reca il sigillo di una disegualianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio”, in violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Invero, “la norma sull'attribuzione del cognome del padre è il retaggio di una concezione patriarcale della famiglia (sentenze n. 286 del 2016 e n. 61 del 2006), il riflesso di una disparità di trattamento che, concepita in seno alla famiglia fondata sul matrimonio, si è proiettata anche sull'attribuzione del cognome al figlio nato fuori dal matrimonio, ove contemporaneamente riconosciuto”. Si trattava di un “automatismo che non trova alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., sul quale si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l'interesse del figlio, né (...) nel coordinamento tra principio di eguaglianza e finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost. È, infatti, proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la disegualianza a metterla in pericolo, poiché l'unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità” (sentenze nn. 286 del 2016 e 133 del 1970). “Unità ed eguaglianza non possono coesistere se l'una nega l'altra, se l'unità opera come un limite che offre un velo di apparente legittimazione a sacrifici” imposti in una direzione unilaterale. A fronte dell'evoluzione dell'ordinamento, segnata dalla riforma del diritto di famiglia del 1975 e dalla riforma della filiazione del 2012-2013, “il lascito di una visione discriminatoria, che attraverso il cognome si riverbera sull'identità di ciascuno”, non è apparso più tollerabile. “L'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi” è stata altresì sottolineata dalla Corte EDU che invita all'“eliminazione di ogni discriminazione (...) nella scelta del cognome, sul presupposto che la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non può giustificare una discriminazione nei confronti delle donne” (sentenze Cusan e Fazzo contro Italia e Ünal Tekeli). Sin dalla fine degli anni settanta, “gli obblighi internazionali, cui si è vincolato l'ordinamento italiano, sollecitano l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari (...), compresa la scelta del cognome” (sentenza n. 61 del 2006). Nell'andare oltre lo specifico *petitum* del rimettente (inerente alla

preclusione di un accordo per l'attribuzione del solo cognome materno nell'ipotesi di riconoscimento contemporaneo del figlio), la Corte ha chiarito che, a fronte di una complessiva disciplina che garantisce l'automatica attribuzione del cognome del padre, "la madre è posta in una situazione di asimmetria, antitetica alla parità, che, *a priori*, inficia le possibilità di un accordo, tanto più improbabile in quanto abbia a oggetto l'attribuzione del solo cognome materno, ossia il radicale sacrificio di ciò che spetta di diritto al padre. Senza eguaglianza mancano le condizioni logiche e assiologiche di un accordo". Di conseguenza, "preso atto che delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate a partire dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento", i Giudici non hanno potuto "esimersi dal rendere effettiva la legalità costituzionale" (ordinanza n. 18 del 2021). "Il carattere in sé discriminatorio della disposizione censurata, il suo riverberarsi sull'identità del figlio e la sua attitudine a rendere asimmetrici, rispetto al cognome, i rapporti fra i genitori" sono stati rimossi con una regola che riflette in modo semplice e automatico i principi costituzionali. "Il cognome del figlio deve comporsi con i cognomi dei genitori, salvo (...) loro diverso accordo. La proiezione sul cognome del figlio del duplice legame genitoriale è la rappresentazione dello *status filiationis*: trasla sull'identità giuridica e sociale del figlio il rapporto con i due genitori. Al contempo, è il riconoscimento più immediato e diretto del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali (sentenza n. 286 del 2016)". L'illegittimità della norma che comportava la preferenza per il cognome paterno ha reso "necessario individuare un ordine di attribuzione dei cognomi dei due genitori compatibile con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali", non potendosi riprodurre (con un criterio che anteponga meccanicamente il cognome paterno o materno) la medesima censurata logica discriminatoria. Sul tema si è pronunciata la Corte EDU, in riferimento a una disposizione spagnola, giudicata eccessivamente rigida e discriminatoria verso le donne, in quanto imponeva di anteporre il cognome del padre, nel caso di disaccordo sull'ordine (sentenza 26 ottobre 2021, León Madrid contro Spagna). "Il mero paradigma della parità conduce, dunque, all'ordine concordato dai genitori, soluzione adottata anche negli altri paesi europei che prevedono l'attribuzione del doppio cognome". Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l'eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri (che il legislatore potrà prevedere), l'ordinamento già appronta, quale strumento per risolvere il contrasto tra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli, il ricorso all'intervento del giudice in forme semplificate. Nel rispetto "dell'imprescindibile legame fra il cognome del figlio e lo *status filiationis*", un diverso accordo "resta circoscritto al cognome di uno dei due genitori e incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto". Su tali premesse, deve ritenersi "illegittima la mancata previsione della citata regola derogatoria, poiché impedisce ai genitori di avvalersi, in un contesto divenuto paritario, di uno strumento attuativo del principio di eguaglianza, qual è l'accordo, per compendiare in un unico cognome il segno identificativo della loro unione, capace di permanere anche nella generazione successiva e di farsi interprete di interessi del figlio. L'accordo può guardare in proiezione futura alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio e può tenere conto di preesistenti profili correlati allo *status filiationis*, quale il legame con fratelli o sorelle, che portano il cognome di uno solo dei due genitori". Anche la Corte EDU (sentenza Cusan e Fazzo contro Italia) ha ravvisato nella lacuna del sistema giuridico italiano, che non consente l'iscrizione del figlio con il solo cognome della madre in caso di consenso tra i coniugi, una violazione degli artt. 8 e 14 CEDU. In definitiva, "per poter attribuire al figlio il cognome di uno dei genitori, è necessario il loro accordo, non surrogabile in via giudiziale, in quanto implica la scelta di identificare con il cognome di uno dei genitori il duplice legame con il figlio. In mancanza di tale accordo, devono attribuirsi i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dagli stessi deciso. Ove difetti l'accordo sull'ordine di attribuzione dei cognomi dei genitori, che è parte della regola suppletiva, si rende necessario dirimere il contrasto e lo strumento che le norme vigenti consentono, attualmente, di approntare è quello dell'intervento giudiziale". La dichiarazione di illegittimità *in parte qua* dell'art. 262, primo comma, cod. civ., con riguardo al riconoscimento effettuato contemporaneamente dai genitori, è stata estesa in via consequenziale alle omologhe norme che sancivano l'automatica prevalenza del cognome del padre (o del marito) nelle diverse ipotesi del figlio nato nel matrimonio, del maggiorenne o del minore adottato. All'esito di accoglimento si è accompagnato un duplice invito al legislatore. In primo luogo, "si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome. Simile intervento si dimostra impellente", ove si consideri che, dal 2006, la prassi amministrativa e varie fonti normative hanno contribuito al diffondersi di doppi cognomi (di regola, con l'aggiunta del cognome materno): circolari del Ministero dell'interno, art. 2 del d.P.R. n. 54 del 2012, modificativo dell'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, la sentenza n. 286 del 2016.

Nel nuovo assetto in cui l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori rappresenta la regola di carattere generale, "occorre preservare la funzione del cognome, identitaria e di identificazione, a livello giuridico e sociale, nei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, che non è compatibile con un meccanismo moltiplicatore dei cognomi nel succedersi delle generazioni. La necessità, dunque, di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l'interesse preminente del figlio, indica l'opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l'attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto". In secondo luogo, "spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia)". Le norme dichiarate illegittime "riguardano il momento attributivo del cognome al figlio", sicché la pronuncia, dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, "troverà applicazione alle ipotesi in cui l'attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo. Il cognome, infatti, una volta assunto, incarna in sé il nucleo della nuova identità giuridica e sociale, il che comporta che possibili vicende che incidano sullo *status filiationis* o istanze di modifica dello stesso cognome siano regolate da discipline distinte rispetto a quelle relative al momento attributivo. Eventuali richieste di modifica del cognome, salvo specifici interventi del legislatore, non potranno, dunque, che seguire la procedura" regolata dal d.P.R. n. 396 del 2000.

1.6. L'adozione in casi particolari

1.6.1. L'originario disegno legislativo di un istituto marginale e peculiare rivolto a ipotesi accomunate dall'esigenza di valorizzare l'effettività di un rapporto instaurato con il minore ovvero dalla difficoltà o impossibilità di accesso all'adozione piena

La sentenza n. 79 ha rammentato che l'istituto dell'adozione in casi particolari è stato introdotto dalla legge n. 184 del 1983 "per fare fronte a situazioni particolari, nelle quali versa il minore, che inducono a consentire l'adozione a condizioni differenti rispetto a quelle richieste per l'adozione cosiddetta piena. L'adozione in esame aggrega una varietà di ipotesi particolari riconducibili a due fondamentali *rationes*. La prima consiste nel valorizzare l'effettività di un rapporto instauratosi con il minore". Secondo la sentenza n. 383 del 1999, l'adozione *ex art. 44* "offre al minore la possibilità di rimanere nell'ambito della nuova famiglia che l'ha accolto, formalizzando il rapporto affettivo instauratosi con determinati soggetti che si stanno effettivamente occupando di lui". A tale esigenza rispondono l'adozione del bambino, orfano di ambo i genitori, da parte di persone a lui unite o da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento (art. 44, comma 1, lett. a); e l'adozione del bambino da parte del coniuge nel caso in cui il minore sia figlio del genitore anche adottivo dell'altro coniuge (lett. b), poiché il bambino vive in quel nucleo familiare. "La seconda ragione giustificativa, che emerge dal dato normativo, risiede nella difficoltà o nella impossibilità per taluni minori di accedere all'adozione piena". Vi rientrano il caso dell'orfano di entrambi i genitori che presenti una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, relazione o integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o emarginazione (lett. c); e l'ipotesi del minore non adottabile in ragione della constatata impossibilità di affidamento preadottivo (lett. d). Le situazioni richiamate e le sottese motivazioni giustificano l'accesso a questa adozione anche a persone singole, oltre che coniugate. Al contempo, i presupposti applicativi, avulsi dall'accertamento di uno stato di abbandono, spiegano il necessario assenso dei genitori, ove questi vi siano, e il persistere di legami con la famiglia d'origine. Non si rinviene, infatti, nell'adozione *de qua* una disposizione analoga all'art. 27, comma 3, della legge n. 184 del 1983, secondo cui, con l'adozione piena, cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali. Il descritto dato legislativo "evoca i lineamenti di un istituto marginale e peculiare".

1.6.2. Il graduale ampliamento giurisprudenziale del raggio applicativo nella prospettiva del miglior interesse del minore: le ipotesi di semi-abbandono permanente e di relazioni affettive con il partner del genitore biologico, anche dello stesso sesso, impossibilitato ad accedere all'adozione piena

La sentenza n. 79 ha ripercorso l'evoluzione del diritto vivente che ha iniziato a valorizzare alcune specificità dell'adozione in casi particolari e ad ampliarne gradualmente il raggio applicativo. “Estendendo in via ermeneutica la nozione di impossibilità, di cui all'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 – che viene riferita all'impedimento giuridico, oltre che a quello di fatto – la giurisprudenza ha aperto due nuovi itinerari interpretativi nel solco delle originarie *rationes*”. Il primo è racchiuso nell'efficace immagine dell'adozione “aperta o mite”. Il minore non abbandonato, ma i cui genitori biologici versino in condizioni che impediscono in maniera permanente l'effettivo esercizio della responsabilità genitoriale (“semi-abbandono permanente”), può sfuggire al destino del ricovero in istituto o al succedersi di affidamenti temporanei, tramite l'adozione in casi particolari, applicata sul presupposto dell'impossibilità di accedere all'adozione piena, dovuta alla mancanza di un abbandono in senso stretto. L'adozione in casi particolari, che non recide i legami con la famiglia d'origine, consente, pertanto, di non forzare il ricorso all'adozione piena. Quest'ultima, in difetto di un vero e proprio abbandono, andrebbe a ledere il diritto al rispetto della vita familiare dei genitori biologici, come sottolinea la Corte EDU che cautamente suggerisce il percorso dell'adozione semplice (sentenze 21 gennaio 2014, Zhou contro Italia; grande camera, 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia, e 13 ottobre 2015, S.H. contro Italia). “Inizia, dunque, a rovesciarsi (...) l'originaria raffigurazione dell'istituto in esame quale *extrema ratio* rispetto all'adozione piena”. Il secondo itinerario introdotto dal diritto vivente riguarda, invece, la situazione di minori che hanno una relazione affettiva con il *partner* del genitore biologico, giuridicamente impossibilitato ad adottare il minore. Si tratta, per un verso, del convivente di diverso sesso del genitore biologico; per un altro verso, vengono in considerazione il *partner* in un'unione civile o il convivente dello stesso sesso del genitore biologico, che hanno condiviso un percorso di procreazione medicalmente assistita effettuata all'estero, posto che la legge n. 40 del 2004 consente l'accesso alla PMA alle sole coppie di diverso sesso. “Il combinarsi delle due finalità sottese all'adozione in casi particolari – quella volta a tutelare l'interesse del minore a preservare rapporti già instaurati e quella diretta a risolvere situazioni di giuridica impossibilità ad accedere all'adozione piena – ha indotto la giurisprudenza a consentire, anche nelle citate ipotesi, l'accesso all'adozione in casi particolari”. Essa comunque presuppone “un giudizio sul miglior interesse del minore e un accertamento sull'idoneità dell'adottante, fermo restando che non può una valutazione negativa sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale fondarsi sul mero orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo *partner*” (sentenze nn. 230 del 2020 e 221 del 2019).

1.6.3. L'illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato e i parenti dell'adottante

La sentenza n. 79 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., prevedeva che l'adozione in casi particolari non inducesse alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante. L'attenzione per l'interesse primario del minore ha spinto la giurisprudenza costituzionale ad “allargare lo sguardo dai meri presupposti di accesso all'adozione in casi particolari alla condizione giuridica del minore adottato”. In questa più ampia prospettiva, l'istituto, pur offrendo “una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa”, “non appare ancora del tutto adeguato al metro dei principi costituzionali e sovranazionali” (sentenze nn. 33 e 32 del 2021, 230 del 2020). Tra le criticità segnalate rientrava proprio la mancata creazione di “un rapporto di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante” in virtù del rinvio contenuto nella norma censurata. Invero, il diniego di relazioni familiari determinava “un trattamento discriminatorio” (sentenze nn. 276 del 2020, 241 del 2014, 5 del 2000, 89 del 1996; ordinanza n. 43 del 2021) “del minore adottato rispetto all'unicità dello *status* di figlio” e alla sua condizione giuridica, con riguardo alla “*ratio* della normativa che associa a tale *status* il sorgere dei rapporti parentali”. La riforma, operata nel biennio 2012-2013, della disciplina della parentela e dei suoi effetti sul piano personale, prima ancora che patrimoniale, è focalizzata “sulla protezione del minore e sull'esigenza che egli cresca con il sostegno di un adeguato ambiente familiare, fermo poi restando che lo stato di figlio perdura per l'intera esistenza del soggetto. La rete dei legami parentali incarna, dunque, uno dei possibili istituti che la Repubblica è chiamata a favorire

al fine di proteggere, con una proiezione orizzontale dell'obiettivo costituzionale, l'interesse del minore". L'adozione in casi particolari "riguarda i minori e si fonda sull'accertamento giudiziale che essa realizza il preminente interesse del minore (...), obiettivo primario e principio ispiratore" dell'istituto (sentenze nn. 33 e 32 del 2021, 221 del 2019, 272 del 2017, 183 del 1994). Quanto agli effetti, "numerosi indici legislativi depongono nel senso del riconoscimento dello stato di figlio. La condizione di figlio adottivo presenta, innanzitutto, i caratteri della tendenziale stabilità e permanenza, nonché dell'indisponibilità, come è tipico di uno *status*. Il legislatore, inoltre, si avvale di un lessico inequivoco nell'identificare il rapporto fra genitore e figlio" e "ben diverso da quello che adopera per altri istituti anch'essi finalizzati a proteggere il minore, quali la nomina del tutore o l'affidamento temporaneo". L'adottante assume la responsabilità genitoriale e ha l'obbligo di mantenere l'adottato, di istruirlo ed educarlo conformemente all'art. 147 cod. civ. (che contempla i doveri verso i figli). In sostanza, "si sommano la responsabilità genitoriale e i doveri verso i figli agli altri molteplici effetti dell'adozione di matrice codicistica" relativi alla trasmissione del cognome, alle successioni, agli obblighi alimentari e ai divieti matrimoniali. Se "lo *status* è appartenenza a una comunità", il legislatore, ancor prima della novella, ha ritenuto che "l'adozione di un minore non può prescindere dal suo inserimento in un contesto familiare", sicché "il giudice deve verificare non soltanto l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore dell'adottante, ma anche valutare l'ambiente familiare degli adottanti". Il minore adottato, pur avendo lo *status* di figlio, si vedeva però "privato del riconoscimento giuridico della sua appartenenza proprio a quell'ambiente familiare, che il giudice è chiamato, per legge (...), a valutare, al fine di deliberare in merito all'adozione". A dispetto dell'unificazione dello *status* di figlio, al solo minore adottato in casi particolari erano "negati i legami parentali con la famiglia del genitore adottivo. Irragionevolmente un profilo così rilevante per la crescita e per la stabilità di un bambino" veniva regolato "con la disciplina di un istituto, qual è l'adozione del maggiore d'età, plasmato su esigenze prettamente patrimoniali e successorie". In tal modo, il minore era privato della "rete di tutele personali e patrimoniali scaturenti dal riconoscimento giuridico dei legami parentali, che il legislatore della riforma della filiazione, in attuazione degli artt. 3, 30 e 31 Cost., ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni, perché tutti i minori possano crescere in un ambiente solido e protetto da vincoli familiari, a partire da quelli più vicini, con i fratelli e con i nonni". Al contempo, il minore era leso "nell'identità che gli deriva dall'inserimento nell'ambiente familiare del genitore adottivo e, dunque, dall'appartenenza a quella nuova rete di relazioni, che di fatto vanno a costruire stabilmente la sua identità". La connotazione discriminatoria della norma censurata non era scalfita dalla circostanza che l'adozione in casi particolari non recide i legami con la famiglia d'origine. "In realtà, l'aggiunta dei legami familiari accomunati dallo stipite, da cui deriva il genitore adottivo, a quelli accomunati dallo stipite, da cui discende il genitore biologico, non è che la naturale conseguenza di un tipo di adozione che può pronunciarsi anche in presenza dei genitori biologici e che vede (...) il genitore adottivo, che esercita la responsabilità genitoriale, affiancarsi a quello biologico". L'adozione *de qua* crea un vincolo di filiazione giuridica che si sovrappone a quello di sangue e non estingue il rapporto con la famiglia d'origine. Se "l'unicità dello *status* di figlio si spiega dove serve a evitare il contrasto fra due diverse verità (art. 253 cod. civ.), viceversa, quando è lo stesso legislatore ad affiancare al genitore biologico il genitore adottivo e a sovrapporre due vincoli di filiazione, l'unicità della famiglia si tramuta in un dogma, che tradisce il retaggio di una logica di appartenenza in via esclusiva". Tuttavia, "l'idea per cui si possa avere una sola famiglia appare smentita proprio dalla riforma della filiazione e da come il principio di eguaglianza si è riverberato sullo *status filiationis*. Il figlio nato fuori dal matrimonio ha, infatti, a ben vedere, due distinte famiglie giuridicamente tra di loro non comunicanti". La pretesa di evitare una presunta distonia nell'avere una famiglia adottiva, oltre a quella d'origine, è contraddetta dall'esigenza di "proteggere l'identità del minore, che è quella di un bambino che vive in un nuovo nucleo familiare, anche se talora continua ad avere dei rapporti con i parenti d'origine o con lo stesso genitore biologico. L'identità stessa del bambino è connotata da questa doppia appartenenza, e disconoscere i legami che scaturiscono dal vincolo adottivo, quasi fossero compensati dai rapporti familiari di sangue, equivale a disconoscere tale identità e (...) non è conforme ai principi costituzionali". Soprattutto, la casistica che dà accesso all'adozione in casi particolari comprende "situazioni che richiedono di potenziare le tutele e non certo di ridurle", venendo in considerazione minori orfani o orfani con disabilità adottati da terzi quando non vi sia la disponibilità dei parenti, minori abbandonati (senza una famiglia che se ne prenda cura) ma non adottabili, minori semi-abbandonati (con genitori e famiglie inidonei ad occuparsene adeguatamente), minori che vivono in un nuovo nucleo familiare, minori che hanno un solo genitore. Si tratta "di bambini o ragazzi per i quali la nuova rete di rapporti familiari non è certo un privilegio, quanto piuttosto costituisce, oltre che un consolidamento della

tutela rispetto a situazioni peculiari e delicate, il doveroso riconoscimento giuridico di relazioni, che hanno una notevole incidenza sulla crescita e sulla formazione di tali minori e che non possono essere negate, se non a costo di incidere sulla loro identità”. Sul piano convenzionale, la Corte di Strasburgo ha interpretato in senso ampio il concetto di vita familiare, includendovi le relazioni adottive che devono creare vincoli non diversi da quelli biologici (sentenze 28 novembre 2011, Negrepontis-Giannisis contro Grecia; 15 dicembre 2004, Plau e Puncernau contro Andorra; 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio); e ha precisato – in relazione a una disciplina che consentiva alla madre non coniugata di creare un legame con la figlia “illegittima” solo tramite l’adozione semplice – che simile istituto violava l’obbligo positivo a garantire la vita familiare. Tale adozione era, infatti, inadatta a far sorgere “legami parentali che rappresentano una parte considerevole della vita familiare” (sentenza Marckx). Al contempo, la filiazione riguarda un profilo basilare dell’identità del minore, il che attrae tale concetto nella nozione di vita privata e familiare (sentenze 26 settembre 2014, Mennesson e Labassee contro Francia). Di recente, la Corte EDU è intervenuta sulla specifica posizione dei minori nati a seguito del ricorso alla tecnica della surrogazione di maternità (fattispecie oggetto del giudizio *a quo*) e ha fornito una duplice indicazione. “Da un lato, ha escluso che dall’art. 8 CEDU si possa inferire un diritto al riconoscimento dei rapporti di filiazione conseguiti all’estero, facendo ricorso alla surrogazione di maternità, e ha dato atto di un ampio margine apprezzamento spettante agli Stati membri in merito alla possibilità di riconoscere tali rapporti”. Dall’altro, “ove emerga l’esigenza di tutelare l’interesse del minore a preservare un legame che *de facto* si sia venuto a consolidare con il genitore d’intenzione, la Corte EDU ha sottolineato che, in tal caso, debba essere riconosciuto un rapporto di filiazione anche a tutela della stessa identità del minore” (sentenze 18 agosto 2021, Valdis Fjölfnisdóttir e altri contro Islanda; 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia; Mennesson; Labassee). Gli Stati, pur “liberi di individuare l’istituto più consono a garantire la tutela del minore, nel bilanciamento con le varie esigenze implicate, incontrano nondimeno un limite al loro margine di apprezzamento nella 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” (sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia; decisione 12 dicembre 2019, C. ed E. contro Francia; grande camera, parere consultivo 9 aprile 2019). Poiché “il riconoscimento al minore di legami familiari con i parenti del genitore, in conseguenza dell’acquisizione dello stato di figlio, riveste (...) un significato pregnante e rilevante nella nozione di vita familiare e va a comporre la stessa identità del bambino”, si è imposto l’accoglimento delle questioni per rimuovere “un ostacolo all’effettività della tutela offerta dall’adozione in casi particolari” e consentire a tale istituto, la cui disciplina tiene in equilibrio molteplici istanze implicate nella complessa vicenda, di “garantire una piena protezione all’interesse del minore”. La declaratoria di parziale illegittimità “non richiede coordinamenti sistematici, poiché, con riferimento alle relazioni parentali, è l’art. 74 cod. civ., come novellato nel 2012, che svolge tale precipua funzione”. Tale esito consente “l’espansione dei legami parentali tra il figlio adottivo e i familiari del genitore adottante che condividono il medesimo stipite, mantenendo – grazie alla definizione adamantina dell’art. 74 cod. civ. – la distinzione fra i parenti della linea adottiva e quelli della linea biologica. La chiarezza del meccanismo disegnato dall’art. 74 cod. civ. permette, di riflesso, di applicare, in maniera del tutto lineare, le conseguenze e gli effetti giuridici che nel sistema normativo discendono dalla sussistenza dei legami familiari, sicché potranno applicarsi al figlio adottivo tutte le norme che hanno quale presupposto l’esistenza di rapporti civili fra l’adottato e i parenti dell’adottante”.

1.7. Il previo giudizio demolitivo di status quale condizione per chiedere l’accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione – Invito al legislatore

La sentenza n. 177 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell’art. 269, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e 24, comma 2, CDFUE, nella parte in cui consente la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità soltanto alle condizioni richieste per il riconoscimento, che non è ammesso in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova. Presupposto dell’accertamento giudiziale della filiazione fuori dal matrimonio è dunque la demolizione del preesistente stato di figlio, la quale richiede una sentenza passata in giudicato, all’esito di un giudizio articolato in più gradi. Si tratta di un “onere gravoso a carico del figlio che intenda far accertare la propria identità biologica”, che “rischia di risolversi, oltre che in una violazione del principio di ragionevole durata del processo (...), in un ostacolo all’esercizio del diritto di azione (...), e ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* ed alla identità biologica” (sentenza

n. 50 del 2006). Inoltre, l'onere di un duplice processo, di demolizione di *status* e di accertamento della filiazione, espone il figlio al pericolo di rimanere privo sia dello *status* oramai demolito sia di quello che potrebbe risultare non accertato all'esito del successivo giudizio. Tale rischio risulta particolarmente grave nel caso di un minore, il cui interesse ai legami familiari merita particolare tutela (sentenze nn. 127 del 2020 e 272 del 2017). L'attuale quadro legislativo, teso a preservare il carattere unico e indivisibile dello *status filiationis*, si spiega tradizionalmente con l'esigenza di evitare instabilità e incertezze di *status*, invero oggi "fortemente incrinata dall'evoluzione della scienza, che ha reso disponibili prove capaci di offrire un grado elevatissimo di affidabilità nel dimostrare la sussistenza o insussistenza di un vincolo biologico". Dalla constatazione del rilievo assunto dalle prove ematologiche e genetiche sono state già tratte importanti conseguenze, sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale di norme dettate in materia di disconoscimento della paternità e di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità (sentenze nn. 266 e 50 del 2006). La disciplina in esame risponde tuttavia anche all'esigenza di assicurare al titolare dello *status* di genitore una "congrua tutela sostanziale e processuale, nel giudizio che può incidere sul suo legame familiare". L'ipotesi di rendere il titolo cedevole a un accertamento con esso contrastante "non può dunque privare di tutela chi, sulla base della funzione certativa del titolo, ha conseguito lo *status* e su quel fondamento ha costruito relazioni familiari". A seguito della mera caducazione della norma censurata, residuerebbe una tutela debolissima per il genitore, pur dotato di un titolo di stato, che avrebbe soltanto la possibilità di intervenire nel giudizio o di proporre un'opposizione di terzo avverso la sentenza. Le segnalate criticità possono pertanto essere rimosse solo con una riforma di sistema, che coniughi la tutela dei diritti di chi vuol far accertare una nuova identità con la protezione di chi vanta il precedente *status*, valutando altresì le ricadute su altre disposizioni, provvedendo agli opportuni coordinamenti e assicurando una complessiva coerenza alla disciplina delle azioni di stato. Il *petitum* è apparso altresì generico e ambiguo, non risultando chiaro dalla prospettazione del rimettente se la sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità avrebbe comportato la coesistenza ovvero il travolgimento automatico del precedente *status* e del relativo titolo. In definitiva, "tanto l'esigenza che sia il legislatore a procedere a una revisione organica della materia in esame" (sentenze nn. 143, 101, 100 e 22 del 2022, 151, 33 e 32 del 2021, 80 e 47 del 2020, 23 del 2013), "facendosi carico della complessità degli interessi coinvolti, onde prevedere cautele (...) ed evitare disarmonie (...), quanto il carattere generico e ambiguo del *petitum* formulato in via principale" (sentenze nn. 239 e 237 del 2019) hanno indotto il Collegio a dichiarare l'inammissibilità delle questioni, invitando il legislatore a valutare "nella sua discrezionalità (...), alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione, come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, senza comprimere in maniera sproporzionata diritti di rango costituzionale". Sono state parimenti ritenute inammissibili, in riferimento ai medesimi parametri, anche le questioni sollevate in via subordinata, aventi ad oggetto la medesima disposizione, nella parte in cui non permette di pronunciare una sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità con efficacia condizionata alla rimozione giudiziale del precedente *status*. L'intervento additivo richiesto avrebbe comportato l'inversione dell'ordine di proposizione delle due azioni fissato dal codice e l'introduzione nella materia processuale, affidata all'ampia discrezionalità del legislatore, dell'istituto della sentenza condizionata, "che non trova una esplicita base normativa e che avrebbe carattere inusuale e atipico persino rispetto a come è configurato nell'esperienza giurisprudenziale".

1.8. Gli assegni di natalità e maternità

1.8.1. La natura di misure attuative dell'art. 31 Cost., ispirate al canone dell'uguaglianza sostanziale e alla preminente finalità di tutela del minore

"L'assegno di natalità e l'assegno di maternità sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva. La prima prestazione, originariamente concessa alle famiglie meno abbienti, è graduata e varia notevolmente in proporzione al reddito familiare anche nella modulazione universale introdotta dalla legge n. 160 del 2019 e confermata dalla legge n. 178 del 2020. Quanto all'assegno di maternità, esso rappresenta una tutela residuale, che opera nei soli casi in cui il nucleo familiare versi in condizioni economiche precarie e la madre non possa reclamare l'indennità di maternità in forza di uno specifico rapporto di lavoro. Entrambe le provvidenze si prefiggono di concorrere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo

comma, Cost.), e, in particolare, rappresentano attuazione dell'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo. Le prestazioni citate assicurano un nucleo di garanzie e non possono essere equiparate alle provvidenze aggiuntive che occasionalmente – e con diversi presupposti – sono state attribuite dalla legislazione regionale” (sentenza n. 141 del 2014). Inoltre, tali misure di sostegno al nucleo familiare e alla madre, indirizzate anche alla famiglia adottiva, “assolvono una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino” (sentenza n. 205 del 2015). Così la sentenza n. 54.

1.8.2. L'(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 54, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea*.

1.9. Il divieto costituzionale di trattamenti, anche fiscali, penalizzanti per la famiglia

La sentenza n. 209 ha sottolineato che, “come hanno rilevato numerosi studi dottrinali, il sistema fiscale italiano si dimostra avaro nel sostegno alle famiglie. E ciò nonostante la generosità con cui la Costituzione italiana ne riconosce il valore, come leva in grado di accompagnare lo sviluppo sociale, economico e civile, dedicando ben tre disposizioni a tutela della famiglia, con un'attenzione che raramente si ritrova in altri ordinamenti. In tale contesto l'art. 31 Cost. statuisce: «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose». In questo modo tale norma suggerisce ma non impone trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia; li giustifica, quindi, ove introdotti dal legislatore; senz'altro si oppone, in ogni caso, a quelli che si risolvono in una penalizzazione della famiglia”.

1.10. La definizione di abitazione principale ai fini dell'esenzione IMU

1.10.1. Il duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell'immobile e del suo nucleo familiare (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate)

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 94, l'analogo voce in *I tributi – L'imposta municipale unica*.

1.10.2. L'illegittimo riferimento anche al nucleo familiare, anziché al solo possessore dell'immobile, del duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 209, l'analogo voce in *I tributi – L'imposta municipale unica*.

2. Il minore

2.1. Il principio del primario interesse del minore (le fonti costituzionali, sovranazionali e internazionali)

La sentenza n. 79 ha rammentato che il principio del “primario interesse del minore” è riconducibile agli artt. 2, 30 (sentenze nn. 102 del 2020 e 11 del 1981) e 31 Cost. (sentenze nn. 102 del 2020, 272, 76 e 17 del 2017, 205 del 2015, 239 del 2014) e “viene proclamato anche da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti il nostro ordinamento” (la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989; la Dichiarazione di New York sui principi sociali e legali riguardo

alla protezione e sicurezza sociale dei bambini del 3 dicembre 1986; il Patto internazionale di New York relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966; la Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa in materia di adozione del 26 aprile 1968) nonché da fonti europee (artt. 24, comma 2, CDFUE, 8 e 14 CEDU).

2.2. L'esigenza di tutelare l'interesse del minore, nato con il ricorso all'estero a tecniche procreative non ammesse dall'ordinamento interno, al mantenimento di relazione affettive consolidate con il partner del genitore biologico: la valorizzazione dell'adozione in casi particolari

La giurisprudenza costituzionale “ha inteso escludere che il desiderio di genitorialità, attraverso il ricorso alla procreazione medicalmente assistita lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati, possa legittimare un presunto diritto alla genitorialità comprensivo non solo dell'*an* e del *quando*, ma anche del *quomodo* (sentenza n. 221 del 2019)”. Inoltre, ha ribadito “le ragioni del divieto di surrogazione di maternità, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane” (sentenze nn. 33 del 2021 e 272 del 2017). D'altro canto, lo sforzo di arginare tale pratica, che richiede impegni anche a livello internazionale, “non consente di ignorare la realtà di minori che vivono di fatto in una relazione affettiva con il *partner* del genitore biologico”. In relazione a simili ipotesi, “l'adozione in casi particolari, lungi dal dare rilevanza al solo consenso e dall'assecondare attraverso automatismi il mero desiderio di genitorialità”, dimostra “una precipua vocazione a tutelare l'interesse del minore (...) a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate” (sentenze nn. 32 del 2021, 221 del 2019, 272 del 2017). Così la sentenza n. 79.

2.3. L'illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 79, l'analogo voce in *Famiglia e filiazione – L'adozione in casi particolari*.

2.4. La preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile e la competenza funzionale del tribunale per i minorenni (giudice specializzato a composizione mista, in ossequio al principio costituzionale di protezione della gioventù)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile*.

2.5. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

2.6. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) di proporre al magistrato di sorveglianza istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, in caso di grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 30, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare*.

2.7. L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 100, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

3. Il diritto alla salute

3.1. I condizionamenti derivanti dalle risorse disponibili e l'incomprimibilità del nucleo irriducibile del diritto

La tutela apprestata al diritto alla salute dall'art. 32 Cost. “non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, fermo restando che da ciò non può derivare la compressione del nucleo irriducibile del diritto alla salute, quale ambito inviolabile della dignità umana” (sentenza n. 203 del 2016). Così la sentenza n. **256**.

3.2. La riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori (il concorso delle garanzie poste dall'art. 13 Cost. in caso di trattamento anche coattivo)

La sentenza n. **22** si è soffermata sulla riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori ex art. 32, secondo comma, Cost. “Quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come obbligatorio – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso –, ma anche come coattivo – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana –, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (sentenza n. 238 del 1996). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», in cui un simile trattamento – che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d'altronde sia «determinato», e dunque descritto e disciplinato dalla legge – può essere eseguito contro la volontà del paziente”.

3.3. Il servizio farmaceutico quale servizio di pubblico interesse preordinato alla tutela del fondamentale diritto alla salute

La sentenza n. **171** ha sottolineato la “differenziazione di sistema, sotto i profili del regime e della posizione rivestita, rispettivamente nell'ambito del SSN e sul mercato, da farmacie e cosiddette parafarmacie”. Queste ultime sono esercizi commerciali, ai sensi del d.lgs. n. 114 del 1998, che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, previa comunicazione al Ministero della salute e alla Regione in cui ha sede l'esercizio, e sempre che la vendita sia effettuata in un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine. “Le farmacie, invece, erogano l'assistenza farmaceutica (...), oggi ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (...) e svolgono, dunque, un servizio di pubblico interesse” (sentenze nn. 312 del 1983 e 29 del 1957), “preordinato al fine di garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista” (sentenze nn. 216 del 2014 e 87 del 2006). “I farmacisti titolari di farmacia, pertanto, sotto il profilo funzionale sono concessionari di un pubblico servizio” (sentenza n. 448 del 2006). Le farmacie rientrano nell'ambito del servizio sanitario nazionale (SSN), di cui fanno parte, e sono dislocate sul territorio secondo il sistema di pianificazione di cui alla legge n. 475 del 1968, il quale, dettando la specifica proporzione di una farmacia ogni 3300 abitanti, “è volto ad assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale al fine di agevolare la maggiore tutela della salute dei cittadini (sentenza n. 4 del 1996)”. Anche in ragione di questa diffusione sull'intero territorio nazionale delle farmacie – “frutto dell'applicazione del criterio del contingentamento nella determinazione del numero delle sedi farmaceutiche” – il d.lgs. n. 153 del 2009 ha previsto che, in aggiunta all'assistenza farmaceutica, nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria siano erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del SSN: tra questi, la partecipazione al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, nonché l'effettuazione di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo. In tal modo, “l'attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi (sentenza n. 66 del 2017), la cui determinazione avviene nell'ambito dei principi fondamentali, stabiliti dal legislatore statale, in materia di tutela della salute,

perché finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei relativi servizi in tutto il territorio”.

3.4. L’istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 17 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio di ministri in riferimento all’art. 32 Cost. – dell’art. 27 della legge pugliese n. 35 del 2020 che prevedeva l’istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani. La norma non si poneva in contrasto con il criterio demografico stabilito dalla disciplina statale, al punto 9.1.1 dell’Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015, “il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti”. A prescindere dalla natura della citata previsione, come emerge dal suo tenore letterale, “l’ampiezza del bacino di utenza (...) non ha carattere vincolante ma solo orientativo”; inoltre, considerato che la popolazione delle due Province di Bari e di Barletta-Andria-Trani è servita da un’unica centrale operativa, “in base agli stessi criteri fissati dal d.m. n. 70 del 2015, l’istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata”. Per la declaratoria di illegittimità della medesima norma, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., si veda, in relazione alla pronuncia in esame, la voce *La (illegittima) previsione dell’istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ad opera della Giunta, con oneri a carico del fondo sanitario regionale (norme della Regione Puglia) in La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

3.5. L’(illegittima) autorizzazione all’Assessorato regionale all’agricoltura ad avviare progetti innovativi sulla cannabis terapeutica (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 190, l’analogo voce in *La funzione amministrativa*.

3.6. L’(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 205, l’analogo voce in *L’ordinamento giurisdizionale – I magistrati – La responsabilità civile*.

4. La disabilità

4.1. La particolare attenzione del disegno costituzionale in favore delle persone con disabilità (il principio fondamentale di coordinamento finanziario concernente le modalità di alimentazione del fondo regionale per l’occupazione dei disabili)

La sentenza n. 110 ha rammentato che l’art. 14 della legge n. 68 del 1999, ai commi 1 e 2, demanda alle Regioni sia l’istituzione del fondo regionale per l’occupazione dei disabili, da destinare al finanziamento dei programmi di inserimento lavorativo e dei relativi servizi, sia la determinazione con legge regionale delle modalità di funzionamento e degli organi amministrativi; al comma 3, prevede che al fondo sono destinati gli importi derivanti dall’irrogazione delle sanzioni amministrative e i contributi versati dai datori di lavoro quando siano esonerati dall’obbligo di assunzione dei disabili. Tale ultimo comma, stabilendo che al fondo sono destinati gli importi di determinate entrate derivanti dall’applicazione della legge (sia nelle consentite ipotesi di monetizzazione degli obblighi di assunzione mediante provvedimento di esonero parziale, sia per effetto dell’irrogazione di sanzioni amministrative), ha finalizzato tali proventi al finanziamento degli interventi individuati dagli enti territoriali a favore dei soggetti svantaggiati. Esso esprime “un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale e ad allocarle nel fondo predetto, in modo da garantire la finalizzazione (...) alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare (sentenza n. 184 del 2016). La modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è (...) evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una

particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di valori che attingono ai suoi fondamentali motivi ispiratori” (sentenze nn. 10 del 2022, 83 del 2019, 232 del 2018, 258 del 2017, 275 del 2016, 215 del 1987).

4.2. La residualità del ricorso all’interdizione dopo l’introduzione dell’amministrazione di sostegno

La sentenza n. 88 ha sottolineato come l’inserimento nell’ordinamento, per effetto della legge n. 6 del 2004, tra le misure a protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, dell’amministrazione di sostegno, abbia “reso del tutto residuale il ricorso al provvedimento di interdizione, limitandolo ai casi più gravi, in cui esso sia necessario per assicurare adeguata protezione ai soggetti che versino in condizioni di abituale infermità di mente che li renda incapaci di provvedere ai propri interessi”.

4.3. L’(illegittima) esclusione dei nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati dal novero dei destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità

Si veda, in relazione alla sentenza n. 88, l’analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

5. L’istruzione

5.1. La rilevanza della distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici ai fini dell’individuazione dei posti di organico per le attività convittuali da affidare a educatori di sesso maschile e femminile (questioni rimesse alla discrezionalità del legislatore)

La sentenza n. 1 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dell’art. 4-ter, comma 3, del d.l. n. 255 del 2001 in base al quale la distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici opera ai soli fini dell’individuazione dei posti di organico per le esigenze delle attività convittuali da affidare a personale educativo rispettivamente maschile e femminile. L’indicato criterio discrezionale per l’assegnazione dei posti di educatore e di educatrice “esibisce una chiara corrispondenza con l’omologa differenziazione operata dal legislatore nel prevedere distinte istituzioni educative per convittori di sesso maschile e per convittrici di sesso femminile”. In particolare, l’art. 203 del d.lgs. n. 297 del 1994 disciplina i convitti nazionali, i quali hanno per fine di curare l’educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico dei giovani che vi sono accolti; il successivo art. 204 regola, invece, gli educandati femminili dello Stato, i quali hanno per fine di curare l’educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico delle giovani che vi sono accolte, estendendone il regime giuridico agli altri istituti pubblici di educazione femminile. Il legislatore ha inteso “configurare un sistema educativo attuato con l’istituzione di strutture convittuali, nel quale la distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra gli allievi convittori e le allieve convittrici. Poiché, dunque, la realizzazione delle finalità che la vigente disciplina annette alle istituzioni educative presuppone che la suddetta distinzione operi simmetricamente in relazione a entrambi i termini del rapporto educativo, l’ablazione della norma censurata – che tale differenziazione assicura con riferimento a coloro che svolgono la funzione educativa – inciderebbe sulla funzionalità dell’assetto così congegnato, generando, di conseguenza, disarmonie nel sistema”. La verifica della perdurante rispondenza della finalità presidiata dalla norma *de qua* “agli orientamenti e ai valori radicati nella coscienza sociale richiederebbe una rimediazione della disciplina delle istituzioni educative nella sua globalità, che spetta alla discrezionalità del legislatore. Ad esso solo compete di rimodulare il sistema normativo in esame, apprezzando, quale interprete della volontà della collettività (sentenza n. 84 del 2016), la persistente opportunità del filtro selettivo prescritto dalla disposizione in scrutinio attraverso una rivalutazione delle ragioni che sorreggono la distinta configurazione delle istituzioni convittuali per allieve e per allievi”.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. La garanzia costituzionale della retribuzione

1.1.1. Il principio di onnicomprensività e la necessità di una valutazione complessiva del trattamento economico dei dipendenti

La sentenza n. **27** ha chiarito che, “allo scopo di verificare la legittimità costituzionale delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, deve farsi riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, avuto riguardo – in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza – al principio di onnicomprensività della retribuzione” (sentenze nn. 90 del 2019, 13 del 2016, 178 del 2015, 154 del 2014, 310 e 304 del 2013).

1.2. Il diritto del lavoratore a non essere ingiustamente licenziato: la discrezionalità del legislatore e il ruolo essenziale del giudice

La sentenza n. **125** ha confermato che “il diritto del lavoratore di non essere ingiustamente licenziato si fonda sui principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost. e sulla speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell’ordinamento repubblicano (art. 1 Cost.). L’attuazione di tali principi è demandata alle valutazioni discrezionali del legislatore” (sentenze nn. 59 del 2021, 150 del 2020, 194 del 2018), “chiamato ad apprestare un equilibrato sistema di tutele”. Tuttavia, pur nel suo ampio margine di apprezzamento, il legislatore “è vincolato al rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza”. La diversità dei rimedi previsti dalla legge “deve sempre essere sorretta da una giustificazione plausibile e deve assicurare l’adeguatezza delle tutele riservate al lavoratore illegittimamente espulso, nelle quali la reintegrazione non costituisce l’unico possibile paradigma” (sentenza n. 46 del 2000). Nell’attuazione dei principi costituzionali, “essenziale è il compito del giudice, chiamato a ponderare la particolarità di ogni vicenda e a individuare di volta in volta la tutela più efficace, sulla base delle indispensabili indicazioni fornite dalla legge”.

1.3. La discrezionalità del legislatore nella modulazione di tutele adeguate contro i licenziamenti illegittimi: il rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza e la necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore

La sentenza n. **183** “ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria” (sentenza n. 45 del 1965). Pur “non essendo il diritto al lavoro assistito dalla garanzia della stabilità dell’occupazione, spetta al legislatore, nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale, adeguare le tutele in caso di licenziamenti illegittimi (...). In armonia con tali principi, la protezione riconosciuta al lavoro dalla Costituzione, ribadita anche dall’art. 24 della Carta sociale europea, è stata collocata in un quadro contraddistinto dall’integrazione delle garanzie e dalla loro massima espansione”. Le sentenze nn. 194 del 2018 e 150 del 2020 – nel censurare, in merito all’indennità per i licenziamenti viziati dal punto di vista, rispettivamente, sostanziale e formale, un meccanismo di determinazione ancorato al rigido e uniforme criterio dell’anzianità di servizio – hanno ribadito che “la modulazione delle tutele contro i licenziamenti illegittimi è demandata all’apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato al rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto. In una vicenda che vede direttamente implicata la persona del lavoratore, si rivela di importanza primaria la valutazione del giudice, chiamato, nell’alveo dei criteri individuati dalla legge, ad attuare la necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza”. Tra tali criteri, “rilevano anche il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell’impresa, il comportamento e le condizioni delle parti”, tipizzati dall’art. 8 della legge n. 604 del 1966, confermati dalla legge n. 108 del 1990 e largamente sperimentati nell’esperienza applicativa. Inoltre, “un organico sistema di tutele si incentra sul principio di

ragionevolezza”, declinato, nell’ambito della disciplina dei licenziamenti, “come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell’apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro (...). Un rimedio adeguato, che assicuri un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e dissuada il datore di lavoro dal reiterare l’illecito, si impone in forza della speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell’ordinamento repubblicano” (sentenza n. 125 del 2022).

1.4. L’ampia discrezionalità del legislatore nella materia dei licenziamenti collettivi

Nella materia dei licenziamenti collettivi, “solo parzialmente armonizzata, è ampio l’apprezzamento discrezionale del legislatore (sentenza n. 254 del 2020), chiamato a conformarsi alle prescrizioni del diritto dell’Unione europea”. Così la sentenza n. **176** che ha dichiarato inammissibili, per il carattere spiccatamente manipolativo dell’addizione richiesta, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, del d.l. n. 69 del 2013, 24 e 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991 e 18, primo comma, della legge n. 300 del 1970, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui non prevedono che – per i dipendenti delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole che abbiano partecipato ad apposita procedura selettiva, in virtù di determinati requisiti culturali e di una specifica esperienza, e siano stati assunti dal Ministero dell’Istruzione – resta esclusa l’applicabilità della disciplina sui licenziamenti collettivi e si realizza la risoluzione di diritto del contratto di lavoro alle dipendenze dell’impresa appaltatrice già datrice di lavoro al momento della stipula del contratto con il Ministero. Invero, l’auspicata deroga “incide su una sfera riservata alla discrezionalità legislativa e contraddistinta dall’assenza nell’ordinamento di soluzioni univoche, atte a orientare l’intervento correttivo”.

1.5. La somministrazione di lavoro quale fattispecie negoziale complessa subordinata a specifiche condizioni di liceità a tutela del lavoratore

La sentenza n. **150** ha chiarito che “la somministrazione di lavoro – definita come il contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un’agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, 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 (art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2015) – costituisce una fattispecie negoziale complessa, in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro, secondo una interposizione autorizzata dall’ordinamento in quanto soggetta a particolari controlli e garanzie, quali condizioni per prevenire il rischio che l’imputazione del rapporto a persona diversa dall’effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore (sentenza n. 250 del 2021). Trattasi di una forma di interposizione nei rapporti di lavoro fortemente innovativa, peraltro precedentemente sottoposta ad un generale divieto e a sanzioni penali e, ancora oggi, subordinata a specifiche condizioni di liceità, la cui inosservanza è sanzionata in via amministrativa”.

1.6. Le indennità di fine rapporto quali emolumenti retributivi con concorrente funzione previdenziale (la tendenziale assimilazione alle regole del settore privato e la coesistenza di diverse discipline)

La sentenza n. **258** ha ricordato che “le indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo” (sentenza n. 243 del 1993). L’evoluzione normativa, stimolata dalla giurisprudenza costituzionale, “ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell’ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato” dall’art. 2120 cod. civ. (sentenza n. 159 del 2019). “Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell’autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell’uscita dalla vita lavorativa attiva. Tuttavia la comune matrice non implica necessariamente una totale uniformità di disciplina. Ciascuna figura di indennità, ritagliata nel settore lavoristico cui accede, non può che mantenere caratteristiche proprie e peculiari, legate a quel settore, con conseguente coesistenza di diverse

regolamentazioni riguardanti i meccanismi di provvista, nonché i soggetti gravati dall'onere contributivo e quelli tenuti ad erogare il trattamento (sentenza n. 458 del 2005), senza che ciò naturalmente trasmodi nella negazione dei tratti fondamentali" indicati.

1.7. La discrezionalità del legislatore nel disegnare discipline ragionevolmente differenziate delle singole indennità di fine rapporto

Secondo la sentenza n. 258, "non può che spettare al legislatore la previsione di discipline ragionevolmente differenziate delle singole figure di indennità di fine rapporto, in considerazione del complessivo contesto in cui esse vanno a inserirsi e dell'evoluzione normativa che punta ad armonizzarle, ferma restando, in una prospettiva più generale, la loro riconduzione a una comune matrice unitaria, di natura previdenziale", costantemente riconosciuta dalla Corte. "La conseguente discrezionalità del legislatore si apprezza particolarmente proprio nel settore del lavoro pubblico, caratterizzato (...) da un percorso di graduale passaggio dal precedente regime di TFS, che ancor oggi sopravvive, e che risulta regolato proprio dalle norme dettate dal d.P.R. n. 1032 del 1973, a quello del TFR, tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione dello stesso" (sentenza n. 244 del 2020).

1.8. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. 27, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

1.9. La (illegittima) previsione della "manifesta" insussistenza del fatto, posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, quale requisito per la tutela reintegratoria

La sentenza n. 125 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alla parola "manifesta"), per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970 (come modificato dalla legge n. 92 del 2012), in quanto richiedeva, quale requisito per disporre la reintegra del lavoratore (resa obbligatoria dalla sentenza n. 59 del 2021), la manifesta insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Nel sistema delineato dalla legge del 2012, "la reintegrazione, sia per i licenziamenti disciplinari sia per quelli economici, si incardina sulla nozione di insussistenza del fatto, che chiama in causa l'aspetto qualificante dei presupposti di legittimità del licenziamento". È onere del datore dimostrare tali presupposti, alla luce dell'art. 5 della legge n. 604 del 1966 che completa e rafforza, sul versante processuale, la protezione del lavoratore contro i licenziamenti illegittimi. In armonia con le indicazioni delineate fin dalla sentenza n. 45 del 1965, "la prospettiva sostanziale e quella processuale convergono nell'attuare le doverose garanzie che il dettato costituzionale prescrive, allo scopo di salvaguardare la dignità della persona del lavoratore ingiustamente licenziato" per notevole inadempimento degli obblighi contrattuali o per ragioni inerenti all'attività produttiva e all'organizzazione del lavoro. Il fatto all'origine del licenziamento per giustificato motivo oggettivo "include tali ragioni e, in via prioritaria, il nesso causale tra le scelte organizzative del datore di lavoro e il recesso dal contratto, che si configura come *extrema ratio*, per l'impossibilità di collocare altrove il lavoratore. Al fatto si devono dunque ricondurre l'effettività e la genuinità della scelta imprenditoriale. Su questi aspetti il giudice è chiamato a svolgere una valutazione di mera legittimità, che non può sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità". Nell'ambito del licenziamento economico, "il richiamo all'insussistenza del fatto vale a circoscrivere la reintegrazione ai vizi più gravi, che investono il nucleo stesso e le connotazioni salienti della scelta imprenditoriale, confluita nell'atto di recesso. Rientrano nell'area della tutela indennitaria le ipotesi in cui il licenziamento è illegittimo per aspetti che, pur condizionando la legittimità del licenziamento, esulano dal fatto giuridicamente rilevante, inteso in senso stretto". Tuttavia, la previsione del "carattere manifesto di una insussistenza del fatto, già delimitata e coerente con un sistema che preclude il sindacato delle scelte imprenditoriali, presenta i profili di irragionevolezza intrinseca già posti in risalto nella sentenza n. 59 del 2021". Il requisito del carattere manifesto, in quanto riferito all'insussistenza del fatto, è, anzitutto, indeterminato, risultando problematico, nella prassi, il discriminare tra l'evidenza conclamata del vizio e la pura e semplice insussistenza. Il criterio legislativo si presta a incertezze applicative e può condurre a soluzioni difformi, con conseguenti ingiustificate disparità di trattamento. "Si rivela labile la definizione di un elemento di

fattispecie, che richiede un apprezzamento imprevedibile e mutevole, senza alcuna indicazione utile a orientarne gli esiti. La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse è rimessa a una valutazione non ancorata a precisi punti di riferimento, tanto più necessari quando vi sono fondamentali esigenze di certezza, legate alle conseguenze che la scelta stessa determina”. Il “ruolo cruciale di una discrezionalità indirizzata da parametri attendibili e coerenti” è stato già riconosciuto nella 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). “Il requisito della manifesta insussistenza demanda al giudice una valutazione sformata di ogni criterio direttivo e per di più priva di un plausibile fondamento empirico. Non solo il riferimento alla manifesta insussistenza non racchiude alcun criterio idoneo a chiarirne il senso; esso entra anche in tensione con un assetto normativo che conferisce rilievo al fatto e si prefigge in tal modo di valorizzare elementi oggettivi, in una prospettiva di immediato e agevole riscontro. La sussistenza di un fatto non si presta a controvertibili graduazioni in chiave di evidenza fenomenica, ma evoca piuttosto una alternativa netta, che l’accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi”. L’elemento dell’insussistenza manifesta “neppure si connette razionalmente alla peculiarità delle diverse fattispecie di licenziamento” e alle “differenze che intercorrono tra i licenziamenti disciplinari, con la connessa violazione degli obblighi contrattuali, e i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, dovuti a scelte tecniche e organizzative”. Da un’altra angolazione, si dimostra irragionevole un criterio che “non ha alcuna attinenza con il disvalore del licenziamento intimato, che non è più grave, solo perché l’insussistenza del fatto può essere agevolmente accertata in giudizio. Peraltro, nelle controversie che attengono a licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, il quadro probatorio è spesso articolato, tanto da non essere compatibile con una verifica *prima facie* dell’insussistenza”. Il criterio *de quo*, inoltre, “risulta eccentrico nell’apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell’accertamento. Dall’imprevedibile dialettica processuale e dalle variabili, che condizionano il diverso grado dell’approfondimento istruttorio necessario, derivano conseguenze di considerevole impatto sul versante sostanziale, tutte riconducibili al presupposto censurato, che prescinde dalla tipologia del vizio dell’atto espulsivo o dal ricorrere di altri razionali elementi distintivi”. Infine, “nel far leva su un requisito indeterminato e per di più svincolato dal disvalore dell’illecito, la disposizione censurata si riflette sul processo e ne complica taluni passaggi, con un aggravio irragionevole e sproporzionato. Oltre all’accertamento, non di rado complesso, della sussistenza o della insussistenza di un fatto, essa impegna le parti, e con esse il giudice, nell’ulteriore verifica della più o meno marcata graduazione dell’eventuale insussistenza”. Un sistema così congegnato vanificava “l’obiettivo della rapidità e della più elevata prevedibilità delle decisioni” e finiva per “contraddire la finalità di una equa redistribuzione delle tutele”, che ha il suo caposaldo in tali caratteristiche della garanzia giurisdizionale. “L’irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti”.

1.10. L’indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro di piccole dimensioni – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 183 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il quale disciplina l’indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo intimato dai datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali *ex art.* 18, commi 8 e 9, della legge n. 300 del 1970, ovvero che hanno alle loro dipendenze un numero di lavoratori non superiore a quindici (o a cinque nel caso di imprenditori agricoli). Per queste categorie, l’indennità è di importo dimezzato e in ogni caso ricompreso fra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità. La giurisprudenza più risalente ha evidenziato la natura fiduciaria del rapporto instaurato nell’ambito di tali realtà organizzative, l’opportunità di non gravarle di oneri eccessivi e il rischio di “tensioni che l’esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare” (sentenze nn. 2 del 1986, 189 del 1975, 152 del 1975). Ha altresì rilevato che le “dimensioni che il datore di lavoro abbia conferito alla organizzazione della sua attività rappresentano un dato aderente alla realtà economica di comune esperienza” (sentenza n. 55 del 1974) e che, in questa prospettiva, “la componente numerica dei lavoratori ha riflessi sul modo di essere e di operare del rapporto di lavoro organizzato”, soprattutto in ragione del “criterio economico suggerito per regolare gli interessi delle aziende aventi un minor numero di dipendenti, pur senza trascurare gli interessi dei lavoratori” (sentenza n. 81 del 1969). Tuttavia, il nuovo assetto delineato dal d.lgs. del 2015 è radicalmente diverso da quello analizzato dalle pronunce richiamate

e non attua un'equilibrata composizione tra i contrapposti interessi. In “un sistema imperniato sulla portata tendenzialmente generale della tutela monetaria, la specificità delle piccole realtà organizzative (...) non può giustificare un sacrificio sproporzionato del diritto del lavoratore di conseguire un congruo ristoro del pregiudizio sofferto”. Il sistema presenta delle disarmonie, riconducibili in primo luogo all'esiguo intervallo tra il minimo e il massimo dell'indennità, il quale “vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, che consideri tutti i criteri rilevanti” enucleati dalla Corte “e concorra a configurare il licenziamento come *extrema ratio*”. In secondo luogo, il predetto limite opera indistintamente in riferimento ad attività eterogenee, accomunate soltanto dal dato, di per sé non significativo, del numero di dipendenti occupati. Tale criterio non risponde all'esigenza di non gravare di costi sproporzionati realtà produttive e organizzative effettivamente inidonee a sostenerli, in quanto, nell'attuale contesto di incessante evoluzione tecnologica e di trasformazione dei processi produttivi, a un numero contenuto di occupati potrebbero ben corrispondere cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. I Giudici non hanno potuto rimediare direttamente al *vulnus* riscontrato, non essendo individuabile una soluzione costituzionalmente adeguata in grado di “orientare l'intervento correttivo e collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci”. La fattispecie non è, infatti, paragonabile a quella esaminata nelle sentenze nn. 194 del 2018 e 150 del 2020 per la quale, una volta rimosso il meccanismo illegittimo, è stato possibile “rinvenire nel sistema criteri collaudati, idonei a indirizzare la valutazione del giudice e a supplire all'eliminazione di un parametro fisso e immutabile”. Nel caso in esame, la richiesta aveva ad oggetto “la ridefinizione – *in melius* per il lavoratore illegittimamente licenziato – della stessa soglia massima dell'indennità, in difetto di soluzioni predefinite che possano circoscrivere il carattere manipolativo dell'intervento auspicato, ridefinizione che spazia in un intervallo di plurime soluzioni possibili, anche in ragione delle diverse caratteristiche dei datori di lavoro di piccole dimensioni”. Spetta al legislatore individuare “criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano”. Per le sue notevoli implicazioni sistematiche, anche l'auspicata eliminazione *tout court* del regime speciale previsto per i piccoli datori è riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore. Le soglie dell'indennità potranno essere rimodulate secondo una pluralità di criteri, che tengano conto dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e delle innovazioni legislative. Rientra, infatti, “nella prioritaria valutazione del legislatore la scelta dei mezzi più congrui per conseguire un fine costituzionalmente necessario, nel contesto di una normativa di importanza essenziale (...), per la sua connessione con i diritti che riguardano la persona del lavoratore, scelta che proietta i suoi effetti sul sistema economico complessivamente inteso”. Come ha sottolineato la sentenza n. 150 del 2020, “la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie”. Un “ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile” e indurrebbe la Corte, “ove nuovamente investita, a provvedere direttamente”, nonostante le difficoltà evidenziate.

1.11. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. 128, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

1.12. La previsione del termine di decadenza di un anno dalla data di emanazione, anziché dell'ordinaria prescrizione decennale, per la rettifica dell'originario provvedimento dell'ente previdenziale di liquidazione del TFS (la fattispecie dell'errore di calcolo)

La sentenza n. 258 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi primo, lett. b), e secondo, del d.P.R. n. 1032 del 1973, impugnato nella parte in cui prevede, per la rettifica del provvedimento di liquidazione del trattamento di fine servizio (TFS), in caso di errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente, il termine di decadenza di un anno decorrente dalla data di emanazione, anziché l'ordinario termine di prescrizione stabilito per il trattamento di fine rapporto (TFR) e per altre similari indennità. Il TFR, costituente istituto di “applicazione generale sia per i lavoratori

privati sia, in prospettiva, per gli stessi lavoratori del settore pubblico”, non è comparabile al TFS per quanto riguarda le modalità di calcolo e di erogazione dei relativi assegni. La disciplina del TFS è stata introdotta e viene mantenuta per determinate categorie di lavoratori del settore pubblico, in considerazione sia delle particolari caratteristiche di tale settore, sia, soprattutto, “della non ancora compiuta armonizzazione con la disciplina generale del settore privato”. L’istituto presenta un regime peculiare “in considerazione della preminente esigenza di ordinata e trasparente programmazione nell’impiego delle limitate risorse disponibili”. Questa peculiarità rende “ragione delle differenze censurate tra le due discipline poste a raffronto e, conseguentemente, è sufficiente per escludere la (...) dedotta disparità di trattamento”. Peraltro, un’equiparazione non è possibile nemmeno sotto il profilo degli adeguamenti economici necessari ad assistere il passaggio dall’uno all’altro istituto, in quanto “l’eterogeneità della struttura, della base di calcolo e della disciplina dei regimi del TFR e del TFS, confermata anche dal laborioso processo di armonizzazione e dalla necessaria gradualità che lo ha governato, preclude la valutazione comparativa sollecitata dal rimettente” (sentenza n. 213 del 2018). La disciplina censurata, pur differenziandosi da quella dettata per il TFR o per altre figure affini di indennità, non solo “non è tale da intaccare la funzione fondamentale dell’istituto”, ma “si svela pienamente in linea con la funzione previdenziale dell’indennità – da intendersi (...) in tutta la pregnanza delle sue implicazioni (sentenza n. 159 del 2019) – posto che circoscrive ragionevolmente il potere di rettifica dell’INPS mediante la previsione di due diversi termini di decadenza (annuale o di sessanta giorni), cui corrispondono due diversi *dies a quibus* (calibrati a seconda della tipologia di errore oggetto di emenda)”. Essa è risultata “opportunitamente ispirata alla *ratio* della tutela dell’affidamento, meritevole di particolare attenzione nel settore delle prestazioni previdenziali”, operando “un ragionevole bilanciamento tra le ragioni dell’Erario e l’interesse del beneficiario del trattamento”. Peraltro, spetta al legislatore la “opzione per la eliminazione di siffatta disciplina allo scopo di favorire il complessivo percorso di riavvicinamento del TFS alle regole attualmente dettate per il settore privato, ovvero per il mantenimento della stessa, in quanto ritenuta più rispondente al perseguimento della finalità previdenziale dell’istituto, ed eventualmente estesa al TFR o alle altre figure di indennità esistenti nel nostro ordinamento” (sentenza n. 148 del 2017). Infine, il termine decadenziale in esame, lungi dal porsi in contrasto con il principio di buon andamento dell’amministrazione, rappresenta uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l’efficienza dell’azione amministrativa, senza incidere, ovviamente, nel caso di errore non tempestivamente rettificato, sulle eventuali responsabilità individuali” (sentenza n. 191 del 2005).

2. La previdenza

2.1. La tutela previdenziale quale garanzia per tutti i lavoratori, subordinati e autonomi

La tutela previdenziale “assume rilevanza, sul piano costituzionale, sia per i lavoratori subordinati che per i lavoratori autonomi, essendo il lavoro tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni” (art. 35, primo comma, Cost.). Così la sentenza n. 238.

2.2. La discrezionalità del legislatore nella determinazione della base retributiva utile a fini pensionistici e nella razionalizzazione dei sistemi previdenziali, fermo il limite della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona

La sentenza n. 214 ha confermato che “la determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere una congrua valutazione che contemperì le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie” (sentenza n. 531 del 1988), “senza valicare il limite della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona” (sentenze nn. 259 del 2017 e 457 del 1998). “Compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest’ultima che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti” (sentenza n. 202 del 2008).

2.3. L’inoperatività del principio di neutralizzazione dei contributi nelle ipotesi di deterioramento del trattamento pensionistico, al di fuori di uno specifico giudizio di legittimità costituzionale

La sentenza n. 224 ha rammentato che “il problema della neutralizzazione dei contributi in ipotesi nelle quali determinati vantaggi previdenziali si risolvevano in un deteriore trattamento pensionistico” è

stato più volte esaminato nella giurisprudenza costituzionale. “La questione si è posta in caso di contributi successivi all’accredito di quelli minimi necessari al conseguimento del diritto a pensione” e diverse pronunce hanno precisato che “la contribuzione aggiuntiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo vale ad incrementare il livello della prestazione pensionistica, ma non può compromettere il livello già maturato” (sentenze nn. 433 del 1999 e 264 del 1994). Pertanto, “quando la contribuzione aggiuntiva comporta un depauperamento del trattamento pensionistico, questa deve essere esclusa dal computo della base pensionabile indipendentemente dalla natura dei contributi, siano essi obbligatori, volontari o figurativi; in particolare, il principio di neutralizzazione è stato applicato in relazione all’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, che individua la retribuzione pensionabile dei lavoratori dipendenti e che è stato dichiarato (...) illegittimo in riferimento a varie fattispecie di contribuzione aggiuntiva, rispetto al requisito contributivo minimo, quando essa abbia determinato un peggioramento della pensione rispetto a quella virtualmente spettante a colui che abbia già maturato il diritto”. La neutralizzazione è stata riconosciuta “in caso di contribuzione volontaria per il conseguimento della pensione di vecchiaia, sottolineandosi che l’effetto del depauperamento pensionistico è tanto più paradossale ove si consideri la finalità propria della contribuzione volontaria che, per ovviare agli effetti negativi, ai fini previdenziali, della mancata prestazione di attività lavorativa, mira a far raggiungere i requisiti minimi di anzianità contributiva per il diritto a pensione ed a mantenere costante e intangibile in capo al lavoratore, ai fini del pensionamento, il livello retributivo attinto in tutto l’arco della sua attività lavorativa” (sentenze nn. 307 del 1989 e 574 del 1987). La sentenza n. 428 del 1992 ha esteso il principio ai contributi volontari per il conseguimento della pensione di anzianità. Il meccanismo di calcolo di cui al citato art. 3, ottavo comma, “è stato vagliato anche in relazione ai contributi obbligatori derivanti da attività lavorativa meno retribuita; si tratta delle ipotesi in cui il lavoratore, già in possesso del requisito della anzianità contributiva minima, abbia subito, in coincidenza con il periodo di riferimento (le ultime 260 settimane di contribuzione) o nel corso di esso, una riduzione della retribuzione contributiva di tale misura da non essere compensata dal corrispondente incremento dell’anzianità contributiva e tale da determinare, quindi, una riduzione del trattamento pensionistico complessivo rispetto a quello che sarebbe stato liquidato se, in quei periodi di minor reddito lavorativo, egli non avesse né lavorato né versato alcuna contribuzione (sentenza n. 264 del 1994)”. In tal caso, è stata ritenuta “irragionevole e ingiusta la riduzione della pensione a fronte di maggior apporto contributivo e di maggior lavoro. Parimenti irragionevole e ingiusta è stata considerata la riduzione pensionistica quando derivi da contributi figurativi del lavoratore dipendente sottoposto ad integrazione salariale (sentenza n. 388 del 1995) o da contributi dovuti per il trattamento di disoccupazione, sottolineandosi, quale *ratio* del principio di neutralizzazione, che sarebbe intrinsecamente irragionevole un meccanismo che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che la norma persegue, nel considerare il livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro tanto più che l’irragionevolezza riscontrata è lesiva, in pari tempo, dei diritti previdenziali del lavoratore” (sentenza n. 82 del 2017). In ogni caso, la “peculiarità delle norme previdenziali non consente (...) l’applicazione del principio della neutralizzazione al di fuori di uno specifico giudizio di legittimità costituzionale, così da richiedere un intervento puntuale sulla normativa applicabile in considerazione della specificità delle situazioni”.

2.4. La pensione di reversibilità: la garanzia dell’uguaglianza sostanziale e il trattamento preferenziale riconosciuto al lavoratore

L’istituto della pensione ai superstiti, introdotto dal r.d.l. n. 636 del 1939, “costituisce una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell’interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l’effettivo godimento dei diritti civili e politici” (art. 3, secondo comma, Cost.) “con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (art. 38, secondo comma, della Costituzione) rispetto alla generalità dei cittadini” (art. 38, primo comma, Cost.). Così la sentenza n. 162 ove sono citate le sentenze nn. 174 del 2016 e 286 del 1987.

2.5. L’ultrattività della solidarietà familiare quale ratio della reversibilità dei trattamenti pensionistici

La *ratio* della reversibilità dei trattamenti pensionistici “consiste nel farne proseguire, almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da

determinati vincoli familiari, garantendosi, così, ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto” (sentenze nn. 180 e 70 del 1999, 18 del 1998). “Si realizza in tal modo, anche sul piano previdenziale, una forma di ultrattività della solidarietà familiare (...), proiettando il relativo vincolo la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte” (sentenza n. 174 del 2016). Così le sentenze nn. **88** e **162**.

2.6. Il limite della non irragionevolezza delle scelte legislative relative al cumulo tra pensione e redditi da lavoro

La sentenza n. **162** ha chiarito, “con riferimento alla specifica questione del cumulo tra pensione e redditi da lavoro, che la sussistenza di altre fonti di reddito può ben giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico, in quanto la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività” (sentenze nn. 241 del 2016 e 275 del 1976). “Il legislatore, attraverso le norme che stabiliscono i limiti di cumulabilità tra pensione e reddito, tiene conto della diminuzione dello stato di bisogno del pensionato, che deriva dalla disponibilità di un reddito aggiuntivo, e, nell’esercizio della sua discrezionalità, è chiamato a bilanciare i diversi valori coinvolti modulando la concreta disciplina del cumulo, in necessaria armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza”. Tuttavia, “la regolamentazione del cumulo tra la prestazione previdenziale e i redditi aggiuntivi del suo titolare, laddove comporti una diminuzione del trattamento pensionistico, deve muoversi entro i binari della non irragionevolezza”.

2.7. La funzione solidaristica e perequativo-compensativa dei diritti dell’ex coniuge, titolare dell’assegno di divorzio, alla pensione di reversibilità e a una quota dell’indennità di fine rapporto

La sentenza n. **25** ha rammentato che, secondo l’art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970, “il diritto alla pensione di reversibilità scaturisce, insieme con altri presupposti, dalla titolarità del diritto all’assegno di divorzio. Quest’ultimo, a sua volta, è giustificato da ragioni assistenziali e perequativo-perequative, che coniugano, nei rapporti orizzontali, la solidarietà con l’esigenza di riequilibrare gli effetti delle scelte condivise nello svolgimento della vita coniugale. In virtù di tale presupposto, anche il diritto alla pensione di reversibilità rispecchia, sul piano assiologico, una funzione solidaristica” (sentenze nn. 419 del 1999, 286 del 1987, 7 del 1980), “che sottende, al contempo, istanze perequativo-compensative”. Analogamente, ai sensi del successivo art. 12-bis, comma 1, “la pretesa di una quota dell’indennità di fine rapporto dipende, fra l’altro, dalla titolarità dell’assegno” ed “è giustificata dalla prevalente funzione perequativo-compensativa. I diritti alla pensione di reversibilità e ad una quota di indennità di fine rapporto svolgono, in sostanza, funzioni che, nei rapporti orizzontali tra ex coniugi, riflettono istanze di rilievo costituzionale, che attengono alla solidarietà e all’effettività del principio di eguaglianza”.

2.8. La titolarità dell’assegno divorzile quale requisito per la corresponsione della pensione di reversibilità e di una quota dell’indennità di fine rapporto, in caso di morte dell’ex coniuge obbligato intervenuta dopo l’adozione dei provvedimenti presidenziali provvisori ma prima della definitiva determinazione

La sentenza n. **25** ha dichiarato inammissibili, per carente motivazione sulla rilevanza, le questioni di costituzionalità degli artt. 9, comma 2, 12-bis, comma 1, della legge n. 898 del 1970 e 5 della legge n. 263 del 2005, impugnati, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui non prevedono, ai fini della corresponsione della pensione di reversibilità e di una quota dell’indennità di fine rapporto, che il requisito della titolarità dell’assegno divorzile, in caso di morte dell’obbligato intervenuta successivamente a una sentenza parziale di divorzio, ma prima della definitiva determinazione dell’assegno, sussista anche in presenza di provvedimenti provvisori presidenziali che riconoscano provvidenze economiche all’ex coniuge. “I diritti alla pensione di reversibilità e ad una quota di indennità di fine rapporto svolgono (...) funzioni che, nei rapporti orizzontali tra ex coniugi, riflettono istanze di rilievo costituzionale, che attengono alla solidarietà e all’effettività del principio di eguaglianza”. Essi, “pur traendo giustificazione e origine” dai detti rapporti, “producono effetti che si riverberano anche nei confronti di terzi”. Al fine di evitare che, in processi relativi a pretese previdenziali, coinvolgenti gli enti obbligati a tali prestazioni, possano porsi, tramite accertamenti *incidenter tantum*, questioni inerenti alla spettanza in astratto del diritto all’assegno di divorzio, l’art. 5 della legge n. 263 del 2005 (disposizione di

interpretazione autentica) ha previsto che, per titolarità dell'assegno, "deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale" ai sensi dell'art. 5 della legge n. 898 del 1970 (salva l'equiparazione al provvedimento giudiziale della convenzione di negoziazione assistita). L'esclusione dell'accertamento *incidenter tantum* si è posta in linea di continuità con la scelta della legge n. 74 del 1987 di rendere automatico il riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità (art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970) e di aggiungere la previsione relativa alla quota dell'indennità di fine rapporto (art. 12-*bis*). La novella del 1987 ha disegnato "un nuovo istituto (...) che il legislatore ha prescelto allo scopo di eliminare le occasioni di litigiosità di cui la norma abrogata si era dimostrata gravida (sentenza n. 777 del 1988)". Escluso l'accertamento *incidenter tantum*, "si pone il problema delle ipotesi in cui l'ex coniuge muoia in pendenza del giudizio che deve ancora definire il diritto all'assegno". In tali casi, "la prosecuzione del processo serve a far valere il diritto alle prestazioni inerenti all'assegno di divorzio, che sono in concreto maturate dall'ex coniuge sopravvissuto nei confronti dell'altro ex coniuge, nel periodo che intercorre fra la sentenza parziale di divorzio e la morte di quest'ultimo, prestazioni patrimoniali trasmissibili *iure hereditario*. Al contempo, l'accertamento del diritto all'assegno, nell'ambito di un giudizio in via principale e a cognizione piena, consente (...) di dare fondamento ai diritti alla pensione di reversibilità e a una quota dell'indennità di fine rapporto. Senza la prosecuzione del processo, resterebbe la sola sentenza parziale di divorzio, passata in giudicato, che, per un verso, scioglie il vincolo matrimoniale, non offrendo le garanzie che spetterebbero all'ex coniuge in conseguenza del divorzio, e, per un altro verso, essendo la modificazione dello *status* correlata al divorzio antecedente alla morte, priva l'ex coniuge delle tutele che, viceversa, avrebbe se lo scioglimento fosse stato causato dal decesso". In merito alla prosecuzione del processo di divorzio, si registra un contrasto nella giurisprudenza di legittimità. Secondo una prima ricostruzione, il procedimento deve poter proseguire, permanendo l'interesse dell'altra parte alla pronuncia; in base a una diversa impostazione, la morte di una delle parti determinerebbe la cessazione della materia del contendere in ordine alle domande accessorie ancora *sub iudice*, anche ove avvenisse dopo l'eventuale sentenza parziale di scioglimento per divorzio dello *status* coniugale, a nulla rilevando il suo passaggio in giudicato. Dalla soluzione del contrasto interpretativo, portato all'attenzione del primo presidente di cassazione perché valuti l'opportunità di una rimessione alle Sezioni unite civili, dipendono tutele sostanziali, che "riflettono, nei rapporti orizzontali fra ex coniugi, istanze di rango costituzionale". Il quadro normativo e giurisprudenziale dimostra che non sussiste, in caso di decesso dell'obbligato, alcun principio di cessazione della materia del contendere bensì un contrasto ermeneutico con cui il rimettente avrebbe dovuto confrontarsi.

2.9. L'(illegittima) esclusione dei nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati dal novero dei destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità

La sentenza n. 88 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 38 del d.P.R. n. 818 del 1957, nella parte in cui non includeva tra i destinatari diretti e immediati della pensione di reversibilità i nipoti maggiorenni orfani, riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati. La norma *de qua* è stata già giudicata illegittima dalla sentenza n. 180 del 1999, nella parte in cui non includeva tra i soggetti ivi elencati anche i minori dei quali risultasse provata la vivenza a carico degli ascendenti. In quell'occasione, fu sottolineata la finalità del trattamento pensionistico in esame di "tutelare la continuità del sostentamento e prevenire lo stato di bisogno che può derivare dal decesso del congiunto" e venne accertato il contrasto con il canone della ragionevolezza della previsione che estendeva il trattamento medesimo, in caso di mancanza dei soggetti prioritariamente indicati, ai minori regolarmente affidati all'assicurato dagli organi competenti, e non ai propri nipoti minorenni che vivessero a suo carico, salvo il caso di affidamento. "L'architrave della ricordata sentenza è rappresentato dalla valorizzazione del rapporto parentale tra ascendenti e discendenti, fondata sulla naturale *affectio*, nella quale si innesta la speciale e privilegiata disciplina voluta dal legislatore, sul piano dei diritti e dei relativi obblighi": il dovere di concorrere negli oneri di mantenimento, istruzione ed educazione, sancito a carico degli ascendenti quando i genitori non hanno mezzi sufficienti; l'obbligo di prestare gli alimenti, che può essere assolto anche accogliendo e mantenendo nella propria casa gli aventi diritto; l'intervento giudiziale nel caso in cui ai nonni venga precluso il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni; il diritto del nipote alla continuità affettiva con i nonni; la tutela penale di tali doveri e obblighi. Nel quadro normativo risultante dalla sentenza del 1999, "il rapporto di parentela tra

l'ascendente e il nipote maggiorenne, orfano e inabile al lavoro, subisce un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello con il nipote minorenni". Se, infatti, "il legame sotteso al rapporto tra nonno e nipote minorenni, come presupposto per l'accesso al trattamento pensionistico di reversibilità, deve essere ritenuto meritevole di tutela, analoga valutazione di meritevolezza, collegata al fondamento solidaristico, che il legislatore è chiamato a specificare e modulare nelle diverse situazioni in modo coerente con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (sentenza n. 174 del 2016), non può non riguardare anche il legame familiare tra l'ascendente e il nipote, maggiore di età, orfano e inabile al lavoro. La relazione appare in tutto e per tutto assimilabile a quella che si instaura tra ascendente e nipote minore di età, per essere comuni ai due tipi di rapporto la condizione di minorata capacità del secondo e la vivenza a carico del primo al momento del decesso di questo. È illogico, e ingiustamente discriminatorio, che i soli nipoti orfani maggiorenni e inabili al lavoro viventi a carico del *de cuius* siano esclusi dal godimento del trattamento pensionistico dello stesso, pur versando in una condizione di bisogno e di fragilità particolarmente accentuata: tant'è che ad essi è riconosciuto il medesimo trattamento di reversibilità in caso di sopravvivenza ai genitori, proprio perché non in grado di procurarsi un reddito a cagione della predetta condizione". Né varrebbe argomentare l'esclusione alla stregua del rilievo della limitata durata nel tempo della prestazione in favore dei nipoti minori (fino alla maggiore età) e della (in astratto) più lunga durata dell'aspettativa di vita del nipote maggiorenne inabile al lavoro. "Tale differenza non è dirimente ai fini della spettanza di un diritto che ha matrice solidaristica, a garanzia delle esigenze minime di protezione della persona".

2.10. L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 100 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, lett. b), del r.d.l. n. 636 del 1939, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 30, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui prevede che al figlio minorenni superstite nato fuori dal matrimonio venga attribuita una quota di pensione privilegiata indiretta identica a quella del figlio legittimo che concorre nella reversibilità insieme all'altro suo genitore superstite, anziché la maggiore quota spettante al minore che abbia perduto entrambi i genitori. Nel determinare le aliquote percentuali della pensione che, nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria, spettano in favore dei superstiti in caso di morte del pensionato o dell'assicurato, la precedente lett. a) fissa l'aliquota nella misura del 60% in favore del coniuge, mentre la denunciata lett. b) la fissa nella misura del 20% in favore di ciascun figlio, se ha diritto a pensione anche il coniuge, oppure del 40% se hanno diritto alla pensione soltanto i figli. La fattispecie richiama l'art. 85, primo comma, n. 2, del d.P.R. n. 1124 del 1965, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 86 del 2009, "nella parte in cui, nel disporre che, nel caso di infortunio mortale dell'assicurato, agli orfani di entrambi i genitori spettasse il quaranta per cento della rendita, escludeva che essa competesse nella stessa misura anche all'orfano di un solo genitore naturale". In quell'occasione, la Corte aveva osservato che, mentre il figlio legittimo superstite poteva "sempre contare indirettamente anche sulla quota" della rendita infortunistica spettante al coniuge superstite, nonché suo genitore, il figlio superstite nato fuori dal matrimonio aveva diritto solo alla quota del 20%, senza poter beneficiare, "neanche in modo indiretto, di quel *plus* di assistenza proveniente dall'altro genitore (al quale in quanto non coniugato non spettava alcuna quota)". Nella specie è apprezzabile "negli stessi termini (...) una discriminazione tra figli nati fuori dal matrimonio e figli nati nel matrimonio" atteso che "se il figlio superstite è nato nel matrimonio (...) oltre alla propria quota del 20 per cento (...) può sempre contare indirettamente anche su un *plus* di assistenza derivante dalla quota" della pensione reversibile spettante al coniuge superstite, suo genitore. Il principio ispiratore della sentenza del 2009, che equipara la posizione del figlio naturale superstite a quella del figlio orfano di entrambi i genitori, dovrebbe essere applicato anche nel caso di specie, atteso che la pensione *de qua* mira "a preservare il vincolo di solidarietà che lega il dante causa ai suoi familiari", oltre la morte, a tal fine "non rilevando le condizioni soggettive del figlio ossia il fatto che egli possa contare o meno sull'altro genitore ancora in vita", bensì la "situazione di fatto oggettivamente più favorevole per il figlio che abbia un genitore titolare" anch'egli di quota della pensione di reversibilità. Tuttavia, all'accoglimento della questione dovrebbe accompagnarsi l'introduzione di "un meccanismo di ricalcolo proporzionale" delle quote di legge. Non essendo individuabile "una soluzione costituzionalmente obbligata, bensì una pluralità di criteri risolutivi praticabili", la scelta non può che spettare al legislatore e a un suo auspicabile pronto intervento.

2.11. Il limite (introdotto con sentenza di accoglimento) della concorrenza dei redditi alla decurtazione effettiva della pensione, in caso di cumulo tra il trattamento di reversibilità e i redditi aggiuntivi del beneficiario

La sentenza n. 162 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 e della connessa Tabella F, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario, la decurtazione effettiva della pensione non potesse essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi. Anche se la sussistenza di altre fonti di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico, la regolamentazione del cumulo deve avvenire in modo non irragionevole. La disciplina censurata consentiva, invece, all'istituto previdenziale di applicare decurtazioni del trattamento di reversibilità in misura superiore ai redditi aggiuntivi goduti dal beneficiario nell'anno di riferimento. Risultava "alterato, in tal modo, il rapporto che deve intercorrere tra la diminuzione del trattamento di pensione e l'ammontare del reddito personale goduto dal titolare", il quale si trovava esposto a un sacrificio economico "in antitesi rispetto alla *ratio* solidaristica propria dell'istituto della reversibilità". Il "legame familiare che univa il *de cuius* al titolare del trattamento di reversibilità, anziché favorire quest'ultimo" mediante il riconoscimento di una posta aggiuntiva rispetto ai redditi percepiti, finiva "paradossalmente per nuocergli, sottraendogli non solo l'ammontare corrispondente alla totalità dei redditi aggiuntivi prodotti, ma anche una parte dello stesso trattamento di reversibilità". Il *vulnus* al principio di ragionevolezza non investiva solo il terzo periodo del comma 41 (concernente i limiti di cumulabilità tra pensione di reversibilità e redditi aggiuntivi), in relazione alle fasce reddituali indicate dalla Tabella F, ma anche il quarto periodo, in quanto la clausola di salvaguardia ivi prevista non era sufficiente ad evitare che l'importo complessivo delle trattenute non superasse l'ammontare dei redditi aggiuntivi. Al fine di ricondurre a ragionevolezza le disposizioni censurate, è stato introdotto un tetto alle decurtazioni del trattamento di reversibilità conseguenti al possesso di un reddito aggiuntivo, come già previsto da altre discipline anticumulo che stabiliscono la necessità di operare diminuzioni del trattamento pensionistico fino a concorrenza di tali redditi o di una loro parte (artt. 72, comma 2, secondo periodo, della legge n. 388 del 2000, 20, primo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, 1, commi 21 e 22, della legge n. 335 del 1995, ora abrogato). Seguendo lo stesso modello, la norma censurata è stata integrata con la previsione del limite della concorrenza dei redditi, onde evitare la possibilità che decurtazioni della pensione superino l'ammontare dei redditi goduti dal beneficiario.

2.12. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui

L'ordinanza n. 172 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi da 261 a 268, della legge n. 145 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati per la durata di cinque, anziché tre, anni. Per effetto del citato comma 261, i trattamenti pensionistici diretti complessivamente superiori a 100.000 euro lordi su base annua erano ridotti, per la durata di cinque anni, per la parte eccedente tale importo con aliquota diversificata. La sentenza n. 234 del 2020 ha ritenuto la decurtazione non un prelievo tributario, ma una misura di solidarietà endoprevidenziale, in quanto i conseguenti risparmi di spesa non erano acquisiti al bilancio statale, ma accantonati in fondi previdenziali. L'incidenza della decurtazione sulle posizioni individuali era temperata sia dalla progressività delle aliquote sugli scaglioni eccedentari, sia dalla clausola di salvaguardia, in base alla quale l'applicazione del contributo di solidarietà non poteva ridurre la prestazione erogata al di sotto della soglia dei 100.000 euro annui. La misura aveva anche una funzione di riequilibrio intergenerazionale, poiché ne veniva esclusa l'applicazione alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, di regola riservate ai lavoratori più giovani, e di importo inferiore a quelle liquidate con il metodo retributivo o misto. Tuttavia, la durata ultratriennale eccedeva lo stesso orizzonte triennale del bilancio di previsione, oltre il lasso ordinario delle valutazioni diacroniche in materia previdenziale. Il prelievo è cessato dal 31 dicembre 2021 con la declaratoria di illegittimità assunta con la sentenza n. 234 del 2020, "effetto per il quale il legislatore ha approntato la necessaria copertura finanziaria", con l'art. 1, comma 372, della legge n. 178 del 2020. La Corte ha quindi rilevato la sopravvenuta carenza di oggetto della censura in quanto la durata quinquennale della decurtazione era già stata ricondotta a legittimità, con limitazione al triennio. Sono state altresì ritenute manifestamente infondate le questioni riguardanti lo stesso art. 1, commi da 261

a 268, impugnato, in riferimento ai medesimi parametri, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici per la durata di tre anni. Il rimettente non ha infatti portato argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati dalla sentenza del 2020.

2.13. La limitazione dell'ambito in cui opera l'assicurazione di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 202 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. b), della legge n. 493 del 1999, concernente l'assicurazione contro gli infortuni a favore di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico. La disposizione è stata censurata nella parte in cui limita l'ambito di operatività dell'assicurazione ai soli immobili a uso abitativo ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato, escludendo quelli nei quali le suddette attività di cura vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi, anche se bisognosi di assistenza domestica. È risultato non pertinente il richiamo alla sentenza n. 28 del 1995, i cui principi "traevano origine (...) da un diverso contesto, relativo alla pari dignità tra il lavoro casalingo e quello svolto al di fuori dell'abitazione familiare e contrassegnato dalla pure affermata parità di genere tra donna e uomo, nel quale si stabiliva l'assimilazione dell'attività lavorativa casalinga resa da una cittadina extracomunitaria alle forme di occupazione legittimanti l'attivazione dell'istituto del ricongiungimento dei figli minori residenti all'estero". Le odierne censure si articolavano su due piani distinti: l'uno incentrato sulla necessità di ampliare la tutela assicurativa di posizioni sorte in ambito domestico-familiare, l'altro afferente al *welfare* statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi ad accesso preferenziale e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei cittadini impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti. L'adozione della soluzione richiesta avrebbe alterato l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge n. 493 del 1999, che ha colmato un vuoto di tutela, attribuendo al lavoro domestico pari dignità rispetto a quello extradomestico, attraverso il riconoscimento di una garanzia assicurativa obbligatoria, che opera solo in ragione del versamento del premio prestabilito. La legge rappresenta il punto di approdo di un'articolata evoluzione normativa e giurisprudenziale, la quale ha preso l'avvio dall'istituzione della "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe *ex art. 9* della legge n. 389 del 1963, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 78 del 1993 nella parte in cui non prevedeva un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati. Nel sistema vigente, la gestione degli infortuni domestici si basa su un sistema finanziario a capitalizzazione, mantenuto in equilibrio con la previsione di un premio medio generale costante per tutta la durata della gestione e uguale per ogni assicurato, calcolato sul rischio medio dell'intera collettività garantita e non su quello specifico del singolo assicurato. Il rischio indennizzabile è così ripartito all'interno di una solidarietà di categoria e copre solo gli infortuni occorsi all'assicurato che presta attività casalinga in favore dei componenti del nucleo familiare convivente. In siffatto quadro, le doglianze coinvolgevano, piuttosto, il diverso settore delle politiche del *welfare* nazionale, intese come "complesso di iniziative statali e pubbliche, in genere, volte a tutelare il benessere della popolazione al fine di migliorarne la vita lavorativa e privata, garantendo l'accesso alla fruizione dei servizi essenziali". In proposito, l'art. 1, comma 254, della legge n. 205 del 2017 ha istituito il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, introducendo la figura della persona che assiste e si prende cura del coniuge, del convivente dello stesso sesso, del convivente di fatto, del familiare entro il terzo grado o dell'affine, non autosufficiente per malattia, infermità o disabilità, riconosciuto invalido perché bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, ovvero titolare di indennità di accompagnamento. Nel ribadire una particolare attenzione "al tema della solidarietà e dell'aiuto destinati a valere anche tra generazioni all'interno della famiglia" (sentenza n. 232 del 2018), la pronuncia ha osservato che la disciplina dell'indennizzo assicurativo richiederebbe una riforma di sistema in senso ampliativo, implicante scelte discrezionali nell'individuazione dei beneficiari che spettano al legislatore. L'esigenza di evitare un utilizzo in frode dello strumento assicurativo suggerisce di evitarne un'estensione incontrollata e di adottare accorgimenti come, ad esempio, l'obbligo di registrazione per i fruitori della polizza previsto in alcuni ordinamenti stranieri. Inoltre, in base alla logica assicurativa che caratterizza l'indennizzabilità degli infortuni domestici, all'ampliamento della platea dei beneficiari dovrebbe corrispondere un incremento del premio versato, che tuttavia, in un sistema caratterizzato dalla capitalizzazione dei contributi, scardinerebbe gli equilibri tra entrate e uscite. Il Collegio non ha potuto

quindi assumere come misura di riferimento la “molteplicità delle soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, non contenuta e univocamente veicolata, nella sua composizione, dalle esigenze di cura ed assistenza dell’altro”, con la conseguenza che deve “ricadere sul legislatore la scelta dei mezzi più idonei a realizzare la tutela del fine costituzionalmente necessario”. Si è richiamata dunque la “necessità di operare una revisione organica della materia in esame nella composizione della pluralità degli interessi in gioco, altrimenti affidata a scelte eccessivamente manipolative (...), destinate ad incidere sulla stessa funzionalità dell’assetto previsto dalla norma, con conseguenti disarmonie di sistema” (sentenze nn. 143, 101, 100 e 1 del 2022, 151, 33 e 32 del 2021, 80 e 47 del 2020, 23 del 2013). Nella “doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell’aiuto” rispetto alle segnalate posizioni di bisogno, la Corte ha rivolto “un forte richiamo al legislatore, affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso la individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni”.

2.14. Il computo dell’indennità di posizione, nella misura minima, ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all’estero al momento del collocamento a riposo – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. **214** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, impugnati, in relazione agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto stabiliscono che l’indennità di posizione sia computata nella misura minima, anziché commisurata al grado e alle funzioni, ai fini del trattamento previdenziale (calcolato con il sistema retributivo) del personale diplomatico assegnato all’estero al momento del collocamento a riposo. Nella fattispecie “non viene in rilievo il rispetto delle esigenze minime di protezione della persona, che pure si impongono alle scelte discrezionali del legislatore nel definire la disciplina del trattamento di quiescenza”. Le censure “vertono sulla determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti della retribuzione, come l’indennità di servizio all’estero, e si iscrive in un quadro devoluto alla contrattazione collettiva”. Peraltro, il superamento delle denunciate incongruenze “postula un complessivo intervento di armonizzazione, destinato a incidere, sia sulla peculiare disciplina retributiva applicabile al personale diplomatico, sia sulla connessa normativa previdenziale, nella ineludibile considerazione dell’unitarietà della carriera diplomatica, della specificità dei ruoli di volta in volta ricoperti nelle diverse sedi dell’amministrazione, della particolarità degli emolumenti corrisposti a chi presti servizio all’estero e in parte valorizzati anche ai fini previdenziali”. Solo “la prudente valutazione del legislatore può vagliare” le molteplici opzioni disponibili “nelle svariate implicazioni che presentano”. In particolare, “l’indennità di posizione potrebbe essere (...) computata secondo una *fiction*, che consideri il diplomatico cessato dal servizio in Italia e non all’estero, oppure alla stregua di un diverso, meno favorevole, meccanismo ancorato all’importo dell’indennità spettante al diplomatico – o alla corrispondente figura di minor rango – prima del trasferimento nella sede estera. Si profilano (...) soluzioni radicalmente alternative, che non consentono di indirizzare l’intervento correttivo (...) né di collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci”.

2.15. L’(illegittima) esclusione della neutralizzazione del prolungamento, riferito a fine settimana, festività e ferie trascorse o maturate durante l’imbarco, previsto per il calcolo della pensione di vecchiaia dei lavoratori marittimi che abbiano acquisito il diritto, ove si produca un deteriore trattamento previdenziale

La sentenza n. **224** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 36 e 38, secondo comma, Cost., il combinato disposto degli artt. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982 e 24 della legge n. 413 del 1984, nella parte in cui non consentiva la neutralizzazione del prolungamento previsto dal citato art. 24 per il calcolo della pensione di vecchiaia in favore dei lavoratori marittimi che avessero raggiunto il diritto, laddove il prolungamento determinava un risultato sfavorevole nel calcolo del corrispondente importo. L’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982 individua la retribuzione pensionabile dei lavoratori dipendenti; l’art. 24 della legge n. 413 del 1984 prevede, in particolare, per i lavoratori marittimi che al momento dello sbarco risolvano il rapporto, che i singoli periodi di effettiva navigazione mercantile, svolti successivamente al 31 dicembre 1979, vengano prolungati in successione temporale, ai fini dell’erogazione delle prestazioni pensionistiche, di un ulteriore periodo corrispondente ai giorni di sabato, domenica e festivi e ai giorni di ferie trascorsi o maturati durante l’imbarco. Il successivo art. 25

della legge n. 413, nel disciplinare il passaggio all'INPS della Cassa nazionale per la previdenza marinara, al fine di omogeneizzare le anzianità contributive dei marittimi al sistema generale di previdenza, ha previsto per i periodi di imbarco antecedenti al 1° gennaio 1980 un prolungamento contributivo del 40% della durata dei periodi stessi. Tale norma è stata ritenuta illegittima dalla sentenza n. 427 del 1997, nei commi primo e quarto in combinato disposto con l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297, nella parte in cui non consentiva che la pensione di vecchiaia venisse calcolata escludendo dal computo il prolungamento ivi previsto, qualora l'assicurato avesse maturato i requisiti per la pensione e il calcolo, inclusivo del prolungamento, portasse a un risultato sfavorevole. In questo caso, rimanendo fermo l'importo complessivo delle retribuzioni percepite, queste si redistribuivano su periodi del 40% più lunghi rispetto ai giorni di effettiva navigazione, con conseguente diminuzione della base pensionistica costituita dalla media retributiva degli ultimi cinque anni. "Il meccanismo di funzionamento dell'art. 25 è pertanto lo stesso dell'art. 24 e riguarda quei marittimi che, superata la soglia minima per il diritto a pensione, non abbiano raggiunto il massimo dei periodi utili alla pensione e che rimangono comunque penalizzati dalla estensione dei periodi contributivi". Come si evince dagli atti parlamentari, la misura forfettaria dell'aumento del 40% previsto per i periodi di navigazione anteriori al 1° gennaio 1980 crea un effetto non dissimile per i periodi successivi al 31 dicembre del 1979 a cui si riferisce il censurato prolungamento contributivo, in quanto "la differenza consiste soltanto nell'essere tale beneficio non più forfettizzato (...), ma computato con riferimento alle ferie e festività in concreto maturate da ciascun marittimo". Entrambe le disposizioni "sono ispirate alla medesima *ratio* e, quindi, è irragionevole (...) che le norme censurate, benché siano volte a colmare uno svantaggio (come la difficoltà di conseguire il minimo contributivo per l'accesso al trattamento pensionistico), si traducano in un danno e producano l'effetto di depauperare il trattamento pensionistico a cui l'assicurato avrebbe virtualmente diritto". La denunciata disciplina non rispetta altresì "la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica".

2.16. L'inapplicabilità ai redditi da lavoro intermittente non superiori a 5.000 euro lordi annui dell'esenzione dal divieto di cumulo con la pensione anticipata a "quota 100" prevista per i soli redditi da lavoro autonomo occasionale di pari entità

La sentenza n. 234 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, impugnato, in relazione all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto – nel prevedere che la pensione anticipata a "quota 100" non è cumulabile, dal primo giorno di decorrenza fino alla maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui – non dispone analogo esenzione dal divieto di cumulo per i redditi da lavoro intermittente di pari entità. La norma "risponde a più ampie esigenze di razionalità del sistema pensionistico, all'interno del quale il regime derogatorio introdotto dal legislatore del 2019 con una misura sperimentale e temporalmente limitata risulta particolarmente vantaggioso per chi scelga di farvi ricorso. Il legislatore ha preteso, non irragionevolmente, che il soggetto che sceglie di usufruire di tale trattamento esca dal mercato del lavoro", per la sostenibilità del sistema previdenziale e per favorire il ricambio generazionale. È censurato il regime differenziato del divieto di cumulo stabilito per i redditi annui non superiori a 5.000 euro da lavoro occasionale e da lavoro intermittente. Invero la sentenza n. 416 del 1999 ha affermato, quanto al divieto di cumulo tra pensione anticipata e redditi da lavoro, che "le differenze tra lavoro autonomo e lavoro subordinato non erano, nella prospettiva del legislatore dell'epoca, tali da imporre una disciplina diversificata". Tuttavia, la comparazione tra redditi da lavoro autonomo occasionale e da lavoro intermittente, entro la soglia di 5.000 euro lordi annui, "non ha fondamento, poiché non sono omogenee le situazioni poste a raffronto. Il lavoro intermittente deve essere ricondotto all'ampia categoria del lavoro flessibile, che il legislatore ha progressivamente circondato di regole (...). In assenza di una disciplina tradizionale dell'orario di lavoro, specialmente nei settori produttivi in cui l'offerta di occupazione non è costante e non ha cadenze regolari, l'intento è quello di non ostacolare le scelte organizzative del datore di lavoro, garantendo al contempo la tutela della dignità del lavoratore, che si sostanzia, tra l'altro, nella compatibilità fra tempi di lavoro e vita privata". La disposizione che consente al lavoratore di non obbligarsi a rispondere alla chiamata del datore (art. 13 del d.lgs. n. 81 del 2015) si differenzia da quella in cui è prevista la corresponsione di un'indennità, commisurata alla retribuzione, che compensa i tempi di attesa di chi opta per una disponibilità costante (art. 16 del medesimo d.lgs.). "Entrambe le prestazioni di lavoro flessibile, sia pure nella loro peculiare frammentarietà, rispondono pur sempre a esigenze

organizzative del datore di lavoro. L'eterodirezione è, al contrario, del tutto assente nel lavoro autonomo occasionale" che costituisce "un'area residuale del lavoro autonomo", riconducibile alla definizione dell'art. 2222 cod. civ. "L'occasionalità caratterizza una prestazione non abituale, sottratta a qualunque vincolo di subordinazione. (...) La differenza tra le tipologie di attività in esame si riflette coerentemente sulla diversa disciplina del divieto di cumulo. Mentre al lavoro intermittente, proprio perché subordinato, si accompagna l'obbligo di contribuzione, così non accade per il lavoro autonomo occasionale produttivo di redditi entro la soglia massima dei 5.000 euro lordi annui". La sentenza n. 104 del 2022 ha chiarito che "il lavoratore autonomo occasionale percettore di redditi entro la soglia indicata non è tenuto a iscriversi alla Gestione separata" INPS e che quei redditi non sono soggetti a prelievo previdenziale. "In ragione della diversità delle situazioni lavorative poste a raffronto", si è escluso che sia illegittimo "il difforme trattamento riservato, ai fini del divieto di cumulo con la pensione anticipata a quota 100, ai redditi da esse derivanti". La scelta di diversificare il trattamento previsto per il divieto di cumulo non risulta illegittima neppure considerando la sproporzione che può in concreto determinarsi tra l'entità dei redditi da lavoro percepiti dal pensionato che ha usufruito della "quota 100" e i ratei di pensione la cui erogazione è sospesa. L'eccezionale misura pensionistica in esame "ha consentito, per il triennio 2019-2021, il ritiro dal lavoro all'età di 62 anni, con un'anzianità contributiva di almeno 38 anni, senza penalizzazioni nel calcolo della rendita. Nell'adottare una disciplina sperimentale, il legislatore ha configurato un regime di quiescenza disciplinato da regole molto più favorevoli rispetto al sistema ordinario". La sospensione del trattamento di quiescenza in caso di violazione del divieto di cumulo è "rivolta a garantire un'effettiva uscita del pensionato che ha raggiunto la (...) quota 100 dal mercato del lavoro, anche al fine di creare nuova occupazione e favorire il ricambio generazionale, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile". In questo regime, "la percezione da parte del pensionato di redditi da lavoro, qualunque ne sia l'entità, costituisce elemento fattuale che contraddice il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire di tale favorevole trattamento" (sentenza n. 194 del 2021) e "mette a rischio l'obiettivo occupazionale". Nel ribadire l'assenza di omogeneità tra le situazioni poste a raffronto, la Corte ha osservato che il lavoro autonomo occasionale, per la sua natura residuale, "non incide in modo diretto e significativo sulle dinamiche occupazionali, né su quelle previdenziali e si differenzia per questo dal lavoro subordinato, sia pure nella modalità flessibile del lavoro intermittente".

2.17. L'esclusione dei funzionari della Polizia di Stato dal beneficio del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere

La sentenza n. 270 ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., e manifestamente infondata, in relazione agli artt. 36, 38 e 97, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, impugnati nella parte in cui non prevedono, per i funzionari della Polizia di Stato, il computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere, diversamente da quanto stabilito per gli ufficiali dei Corpi militari dello Stato. Il quesito è stato già ritenuto manifestamente infondato dalle ordinanze nn. 847 del 1988 e 168 del 1995 "in base a due considerazioni principali: in via generale, la discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di regolazione del riscatto sia nello scegliere i periodi ammissibili sia nel determinarne le modalità, sia nello stabilire se porre a carico dell'interessato il relativo onere finanziario in tutto o in parte; nello specifico, la diversità dell'impiego militare rispetto a quello civile, con particolare riguardo ai più bassi limiti di età per la cessazione dal servizio (all'epoca) stabiliti per i militari, con conseguente maggiore difficoltà, rispetto ai civili, di raggiungere il massimo dell'anzianità utile per il trattamento di quiescenza". Tali argomentazioni sono state confermate nonostante l'intervenuta smilitarizzazione delle forze di polizia. "Innanzitutto, permane il carattere eccezionale e derogatorio della gratuità del computo degli anni del corso universitario per conseguire la laurea" per gli ufficiali dei Corpi militari prevista dal denunciato art. 32 rispetto al riscatto a titolo oneroso stabilito per i dipendenti civili dal censurato art. 13. "Il carattere spiccatamente derogatorio ed eccezionale" della disciplina *de qua* "osta, di per sé, (...) alla possibilità di invocarla quale *tertium comparationis*", tenuto conto della "persistente diversità del complessivo assetto ordinamentale tra le Forze di polizia ad ordinamento civile e quelle a ordinamento militare". Analogamente, "non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della suddetta norma" (sentenze nn. 225 del 2014, 273 del 2011, 131 del 2009). La complessiva evoluzione normativa non consente di configurare un

principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza, persistendo “la strutturale diversità tra i rispettivi *status* che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all’origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare”. Quest’ultimo “è caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio”, come attesta il codice dell’ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) che ha normato contestualmente i diversi profili. “Nella fattispecie è, difatti, l’art. 1860 del codice dell’ordinamento militare a richiamare l’art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in tema di valutazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari per gli ufficiali. Ben diversa è la disciplina del personale della Polizia di Stato, riconducibile, pur nelle sue accentuate specificità, a quella degli impiegati civili”. In contrario non rilevano la comune appartenenza al comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico dei dipendenti della Polizia e dei militari dell’Arma dei carabinieri, il pregresso *status* militare dei primi, venuto meno con la riforma operata dalla legge n. 121 del 1981, e neppure la sopravvenuta parificazione dei requisiti di età per la cessazione dal servizio. La Corte ha poi precisato che il corso di laurea “è estraneo all’attività lavorativa espletata, cui si riferisce la prestazione previdenziale”, e che la disciplina del riscatto a fini previdenziali non rientra nell’ambito della tutela previdenziale. Infine, “è competenza del legislatore prevedere le diverse forme di incentivazione alla formazione culturale del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”. L’assunto del rimettente secondo cui la non applicazione del beneficio in questione ai funzionari di Polizia disincentiverebbe una maggiore formazione professionale varrebbe per tutti i dipendenti pubblici che rivestono una qualifica e svolgono funzioni per le quali è richiesta la laurea e avrebbe imposto di censurare l’art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973 laddove, per tutti i dipendenti civili, stabilisce non la gratuità del computo degli anni di laurea, ma la mera facoltà di riscatto a titolo oneroso. Né può ritenersi che il beneficio favorisca la propensione dei laureati ad accedere all’impiego militare presso l’Arma dei carabinieri a scapito dell’impiego civile presso la Polizia, poiché “sono molteplici e ben più complessi e variegati i fattori che inducono ad optare per l’una o l’altra carriera, *in primis* la stessa acquisizione dello *status* militare piuttosto che dello *status* di impiegato civile, con tutte le conseguenti implicazioni”.

2.18. La Gestione separata INPS

2.18.1. L’esigenza di universalizzazione della tutela previdenziale e di piena copertura assicurativa del lavoro autonomo quale fondamento dell’istituto

La sentenza n. 104 ha chiarito che “l’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha istituito la Gestione separata presso l’INPS al fine di realizzare l’estensione dell’assicurazione generale obbligatoria (per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti) alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti”. La nuova disciplina, infatti, si è affiancata, per un verso, a quella contenuta nel d.lgs. n. 509 del 1994 che ha sottoposto a un processo di privatizzazione, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, le casse, gli enti e gli istituti previdenziali professionali esistenti, prevedendone la trasformazione da enti di diritto pubblico in associazioni e fondazioni private; per altro verso, alla disciplina contestualmente introdotta nel comma 25, recante delega al Governo (attuata con il d.lgs. n. 103 del 1996) per emanare norme volte ad assicurare, dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti esercenti attività autonoma di libera professione, il cui esercizio era subordinato all’iscrizione ad albi o elenchi, ma ancora privi di un’autonoma gestione categoriale. L’istituto della Gestione separata ha “una funzione di chiusura del sistema” e trova “il suo fondamento nell’esigenza della universalizzazione della tutela previdenziale, rispondendo alla finalità di estendere la copertura assicurativa ai soggetti e alle attività non coperti da forme di assicurazione obbligatoria già realizzate o da realizzare nell’ambito della categoria professionale di riferimento”. Esso “rappresenta il punto di arrivo di una linea evolutiva tendenziale dell’ordinamento giuridico previdenziale verso la progressiva estensione della tutela assicurativa sia sotto il profilo soggettivo, in quanto riferita a tutte le categorie di lavoratori autonomi, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto riferita ad ogni attività esercitata, con eventuale pluralità di iscrizioni nelle ipotesi di pluralità di attività svolte”. Sotto il profilo soggettivo, l’art. 2, comma 26, si pone come punto d’arrivo di un’evoluzione iniziata negli anni Cinquanta, nell’ambito della quale la tutela previdenziale, tradizionalmente afferente al lavoro subordinato, è stata estesa progressivamente ad altre categorie. Sotto il profilo oggettivo, l’istituto ha anche la funzione di coprire i vuoti di tutela previdenziale conseguenti all’esercizio di due o più attività, di cui solo una coperta dal punto di vista assicurativo, stabilendo la

necessità di iscrizione anche per l'ulteriore attività esercitata, purché svolta in forma abituale. In particolare, il legislatore del 1995 ha realizzato “la finalità di estensione (soggettiva ed oggettiva) della tutela previdenziale non attraverso la definizione delle attività professionali destinate ad essere assoggettate alla Gestione separata, ma mediante riferimento eteronomo a norme fiscali”: i soggetti tenuti, dal 1° gennaio 1996, a iscriversi a tale forma di assicurazione obbligatoria sono coloro che esercitano abitualmente, ancorché non esclusivamente, attività di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'art. 53 t.u. imposte redditi e i titolari di rapporti di collaborazione, coordinata e continuativa di cui al comma 2, lett. a), dello stesso art. 53. L'obbligo di iscrizione non dipende dalle caratteristiche della specifica attività esercitata (come nelle gestioni dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e in quelle dei lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, coltivatori diretti), ma esclusivamente dal reddito tratto dal lavoro autonomo. La circostanza che il presupposto dell'obbligazione contributiva sia costituito dalla mera percezione di un reddito differenzia la Gestione separata dalle altre forme di assicurazione obbligatoria: mentre per queste ultime sussiste un minimale contributivo, lo stesso non è previsto per la prima, in cui la contribuzione si commisura esclusivamente al compenso percepito per l'attività. L'individuazione eteronoma, attraverso il riferimento alle norme fiscali, dei presupposti dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata “ha consentito la progressiva realizzazione della vocazione universalistica del sistema di tutela previdenziale, in quanto il rilievo dato dalle norme predette alla natura autonoma dell'attività, nonché la perimetrazione di tale obbligo in ragione del carattere abituale del suo svolgimento, hanno attratto a tale sistema di protezione l'esercizio di lavori altrimenti privi di protezione assicurativa”. In linea con questa tendenza il legislatore ha col tempo esteso l'operatività della Gestione separata a ulteriori categorie. In sintesi, l'ambito di applicazione dell'istituto comprende i redditi derivanti da tutte le attività specificamente contemplate da singole norme di legge nonché, in via generale, i redditi riconducibili alle due tipologie contemplate dall'art. 2, comma 26. Le attività libero-professionali si sottraggono alla Gestione separata, quale gestione previdenziale di carattere residuale, solo qualora ricadano nell'ambito di operatività di una cassa di riferimento in base al regime categoriale degli enti professionali tradizionali, privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, o di quelli successivamente costituiti ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1996. La collocazione della Gestione separata nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti “ne evidenzia il campo di applicazione quale ambito residuale, la cui *vis attractiva* si restringe o si espande a seconda dell'assoggettamento, o meno, dell'attività professionale esercitata alla copertura contributiva di categoria, secondo il regime della relativa cassa”.

2.18.2. L'attuazione dell'obbligo statale di dare concretezza al principio di universalità delle tutele assicurative per tutti i lavoratori quale ratio dell'istituto

La *ratio* dell'istituto della Gestione separata INPS “risiede nell'attuazione dell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori (art. 35 Cost.), rispetto agli eventi indicati nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi previsti dal comma quarto dello stesso art. 38 (che assegna tale missione a organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato)”. Così la sentenza n. 238.

2.18.3. L'obbligo di iscrizione a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari

La sentenza n. 104 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, il quale stabilisce l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS anche per gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle previste soglie di reddito o di volume di affari e tenuti solo al versamento del contributo integrativo. Secondo la giurisprudenza di legittimità, l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata è infatti quello soggettivo, correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria, al quale corrisponde una posizione previdenziale, e non già quello integrativo, che non attribuisce il diritto a prestazioni pensionistiche. Il fondamento della regola censurata risiede “nell'esigenza di universalizzazione della copertura assicurativa, espressa dagli artt. 35 e 38 Cost., la quale obbliga lo Stato a prevedere che ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, sia necessariamente collegata un'effettiva tutela previdenziale”. La norma, risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e quella interpretativa, “non introduce elementi di irrazionalità, incoerenza e

illogicità nel sistema giuridico previdenziale”, in quanto si iscrive nella “coerente tendenza dell’ordinamento previdenziale verso la progressiva eliminazione delle lacune rappresentate da residui vuoti di copertura assicurativa”, con funzione di chiusura del sistema. Essa “rinviene il suo fondamento costituzionale nell’obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell’art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma (che assegna tale missione a organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato)”. La tutela previdenziale “assume rilevanza, sul piano costituzionale, per i lavoratori subordinati e per quelli autonomi, essendo il lavoro tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, primo comma, Cost.)”. Non è stata rilevata alcuna contraddizione con l’autonomia regolamentare riconosciuta alle casse di previdenza di categoria, laddove esse prevedano un perimetro dell’obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata, in quanto il “rapporto tra il sistema previdenziale categoriale e quello della Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, bensì di complementarità”. Il legislatore ha attribuito un carattere elastico all’operatività della Gestione, quale “istituto residuale a vocazione universalistica”, la cui capacità di espansione dipende direttamente dal concreto esercizio della potestà di autoregolamentazione della cassa professionale. L’istituto “non solo non si pone in contraddizione con il regime previdenziale categoriale, ma ne integra l’operatività al fine dell’attuazione di una più ampia finalità mutualistica”, secondo il principio di gradualità. Peraltro, “il sistema della previdenza forense (...) è ispirato ad un criterio solidaristico e non già esclusivamente mutualistico ed è tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l’obbligatorietà – e più recentemente l’automaticità *ex lege* – dell’iscrizione alla Cassa e la sottoposizione dell’avvocato al suo regime previdenziale e segnatamente agli obblighi contributivi” (sentenza n. 67 del 2018). In ogni caso, il professionista “non incorre in un irragionevole obbligo di duplice iscrizione in corrispondenza di un’unica attività, ma è tenuto a iscriversi unicamente alla Gestione separata proprio perché non ha l’obbligo (e neppure ha esercitato la facoltà) di iscriversi alla cassa categoriale, cui versa soltanto il contributo integrativo”. La cassa professionale, nella sua piena autonomia regolamentare, può “decidere di ampliare o restringere la sua sfera di operatività, così determinando, per riflesso, il restringimento o l’estensione dell’ambito, soggettivo e oggettivo, di applicazione della Gestione separata”. Il legislatore si è fatto carico della frequente interazione della Gestione con le assicurazioni obbligatorie di categoria, in ragione dei sempre più diffusi percorsi professionali eterogenei. Accanto a meccanismi come la ricongiunzione dei contributi e la loro totalizzazione nell’erogazione delle prestazioni, l’art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 ha introdotto l’istituto del cumulo gratuito, che consente al lavoratore di cumulare i periodi assicurativi accreditati presso differenti gestioni senza oneri a carico, per il riconoscimento di un’unica pensione, da liquidarsi secondo le regole di calcolo previste da ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento. Tale istituto attualmente risulta fruibile anche dagli iscritti alle casse professionali. L’iscrizione alla Gestione separata attribuisce comunque di per sé, ricorrendone i presupposti, il diritto ai trattamenti previdenziali previsti.

2.18.4. L’esonero dalle sanzioni civili per l’omessa iscrizione in favore degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari (sentenza di accoglimento riferita al periodo anteriore all’entrata in vigore della denunciata disposizione interpretativa)

La sentenza n. 104 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevedeva che gli avvocati del libero foro, non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari e tenuti all’obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, fossero esonerati dal pagamento delle sanzioni civili per l’omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore. La disposizione censurata, di interpretazione autentica dell’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prevede tale obbligo di iscrizione anche per gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense e tenuti solo al versamento del contributo integrativo. Prima dell’entrata in vigore della norma interpretativa, si era affermata nella giurisprudenza di legittimità un’interpretazione restrittiva dell’art. 2, comma 26, nel senso che il suo ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l’iscrizione in albi professionali. La norma censurata è genuinamente di interpretazione autentica, in quanto il suo significato era ricompreso tra quelli plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata. Anche se quest’ultima poteva orientare verso la

ricordata interpretazione restrittiva, la sua *ratio*, “mirata all’attuazione del principio di universalizzazione della tutela assicurativa”, accreditava come certamente plausibile, oltre che legittimata dal tenore letterale, anche un’esegesi più ampia, volta a estendere l’obbligo a tutti i professionisti che, benché iscritti all’albo e in regola con il versamento del contributo integrativo, non potessero vantare la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale nell’ambito della categoria di riferimento. Facendo proprio uno dei significati che la disposizione interpretata poteva già esprimere *ex ante* secondo un criterio di plausibilità, la norma interpretativa “costituisce disposizione non già innovativa con efficacia retroattiva, bensì di effettiva interpretazione autentica”. Essa è risultata sorretta dalla finalità, perseguita dal legislatore fin dal 1995, di assicurare comunque una copertura previdenziale allorché sia esercita un’attività professionale con carattere di abitudine, laddove non assicurata dalla cassa di categoria. Tale finalità “si ricollega all’esigenza, di rilievo costituzionale, di garantire che ai lavoratori siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, secondo comma, Cost.)”. Tuttavia, l’affidamento dell’avvocato con reddito (o volume d’affari) “sottosoglia” avrebbe dovuto essere “oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza”. In generale, una volta verificata la genuinità della disposizione di interpretazione autentica, escludendone il carattere innovativo, “la norma espressa dalla saldatura della disposizione interpretata e di quella interpretativa è tale fin dall’inizio. Il fatto di aver, in precedenza, confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell’ordinario relativismo delle interpretazioni possibili”. La giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno riconosciuto la natura di disposizione di interpretazione autentica dell’art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, che ha escluso l’applicazione alla Gestione separata del principio di assoggettamento all’assicurazione prevista per l’attività prevalente nell’ipotesi di svolgimento contestuale di altra attività per la quale sia stabilita l’iscrizione in altra gestione previdenziale INPS. In proposito, “il ricorso alla disposizione di interpretazione autentica ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d’indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l’eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (sentenza n. 15 del 2012)”. Tuttavia, in quel caso, in cui a fronte di una pluralità di indirizzi giurisprudenziali il legislatore era prontamente intervenuto, “l’affidamento in una diversa interpretazione era fisiologicamente ricollegabile all’ordinaria esegesi di una qualsiasi disposizione di legge che presenti un margine di opinabilità nella sua lettura”. Nella fattispecie in esame, invece, l’affidamento nell’interpretazione poi esclusa dalla norma censurata trovava l’avallo della giurisprudenza di legittimità e assumeva una connotazione più pregnante, di cui il legislatore avrebbe dovuto tenere conto, in sintonia con il criterio generale di cui all’art. 116, comma 15, della legge n. 388 del 2000, secondo cui, fermo restando l’integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali, sulla base di apposite direttive ministeriali, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili anche nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali. Il legislatore, dunque, pur libero di scegliere tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell’epoca, avrebbe dovuto farsi carico di tutelare l’affidamento ormai maturato.

2.18.5. L’obbligo di iscrizione di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria

La sentenza n. 238 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, impugnati, in relazione agli artt. 3, 23, 41, 117, primo comma, 118, quarto comma, e 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU, nella parte in cui disciplinano l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria. La Gestione separata costituisce l’imprescindibile momento di compimento e chiusura del sistema generale di tutela previdenziale, attuativo del “principio dell’universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori”. Essa assolve, tra l’altro, all’esigenza di copertura previdenziale dell’attività professionale, soggetta a imposizione diretta sui redditi, svolta da alcune categorie di professionisti, come ingegneri e

architetti, in concorrenza con quella svolta dagli stessi nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato e, come tale, già coperta da previdenza obbligatoria. Le norme censurate, individuando "i soggetti tenuti all'iscrizione alla Gestione separata mediante riferimento eteronomo a norme fiscali" e facendo "dipendere l'obbligo contributivo dal reddito tratto dal lavoro professionale", non risultano incoerenti con l'impianto sistematico della riforma degli enti previdenziali di categoria e non violano il canone di proporzionalità. Risulta inconferente la comparazione con il meno oneroso regime previsto per i professionisti già pensionati, non essendovi analogie tra la posizione previdenziale dei predetti e quella dei destinatari della norma censurata. Infatti, l'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011 ha stabilito che, in caso di prosecuzione dell'attività dopo il pensionamento, le casse categoriali devono "prevedere l'obbligo di iscrizione e contribuzione" del professionista in misura ridotta, in sostituzione dell'obbligo contributivo presso la Gestione separata, a sua volta "insorto in dipendenza della decisione di molte casse professionali, a seguito del processo di privatizzazione, di esonerare i pensionati" che continuavano l'attività professionale "dall'obbligo di pagamento del contributo soggettivo". La norma censurata non viola il principio di ragionevolezza neppure nella sua declinazione riferita alla sussidiarietà orizzontale, in relazione all'autonomia delle casse previdenziali che "prevedano un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata" (sentenza n. 104 del 2022). Il rapporto tra casse previdenziali e Gestione separata "si pone in termini non già di alternatività ma di complementarità" e comporta che, se la cassa professionale, nell'esercizio del suo potere di autoregolamentazione, "decide di non assoggettare taluni professionisti all'obbligo di versamento di contributi utili a costituire una posizione previdenziale", si espande l'operatività della Gestione separata, quale istituto residuale a vocazione universalistica. Nella specie, atteso che il divieto *ex art. 2* della legge n. 1046 del 1971, ritenuto non illegittimo dalla sentenza n. 108 del 1989, "ha posto fuori dalla cassa categoriale di riferimento tutti gli ingegneri e gli architetti titolari di altro rapporto lavorativo, e, per conseguenza, di diversa iscrizione previdenziale", all'Inarcassa è precluso l'esercizio del potere di autoregolamentazione ma la preclusione non discende dalle norme impugnate. Inoltre, non risulta che le disposizioni censurate non integrino "la base legislativa necessaria in funzione del rispetto della riserva di legge" *ex art. 23 Cost.*, poiché non recano un'"incerta identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva" e assicurano "la prevedibilità dell'obbligo contributivo". L'ambito soggettivo di estensione dell'istituto della Gestione separata resta chiaramente delineato: sono tenuti a iscriversi "tanto i lavoratori autonomi e i professionisti sprovvisti di un albo professionale, quanto quelli che, pur essendo iscritti, a causa dell'attività esercitata, a uno specifico albo", non sono altresì iscritti alla relativa cassa professionale (e non versano pertanto il contributo soggettivo), a motivo tanto della mancata integrazione dei presupposti, quanto di un divieto in tal senso derivante dall'iscrizione ad altra cassa di previdenza obbligatoria. Ne discende che le norme censurate risultano compatibili anche con il principio convenzionale di protezione della proprietà, in quanto consentono di individuare in modo inequivoco, *ex ante*, i destinatari dell'onere contributivo.

2.19. Gli obblighi dei professionisti nei confronti delle casse previdenziali di categoria (il contributo soggettivo e il contributo integrativo)

La sentenza n. 104 ha osservato che, "in base alla disciplina dettata dalla relativa *lex specialis*, i professionisti in generale sono tenuti a versare alle proprie casse di previdenza essenzialmente due contributi": quello soggettivo, commisurato al reddito dichiarato ai fini dell'IRPEF, e quello integrativo, rapportato al volume di affari dichiarato ai fini dell'IVA. "L'obbligo di versare il contributo integrativo trova il suo presupposto nella iscrizione all'albo professionale e al suo pagamento non segue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale, ma solo il diritto a prestazioni di carattere mutualistico-solidaristico; l'obbligo di versare il contributo soggettivo consegue, invece, all'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale e il suo pagamento attribuisce il diritto alle prestazioni previste dall'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti. L'iscrizione all'albo, di norma, non comporta automaticamente l'iscrizione alla cassa professionale. Tale ultima iscrizione, anzi, può essere addirittura preclusa, nonostante l'iscrizione all'albo e l'esercizio in concreto di attività professionale, allorché il professionista sia iscritto ad altre forme di previdenza obbligatoria in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata (...). Anche quando non è preclusa, l'iscrizione alla cassa si basa, di regola, su presupposti diversi da quelli dell'iscrizione all'albo, sicché il professionista, pur iscritto a quest'ultimo, può non essere tenuto all'iscrizione alla relativa cassa categoriale di previdenza, restando obbligato al versamento del solo contributo integrativo e senza conseguire la costituzione della posizione previdenziale".

2.20. La non assimilabilità dei trattamenti pensionistici ai vitalizi conseguenti alla cessazione di una carica

Le sentenze nn. 136 e 182 hanno osservato che i trattamenti pensionistici non sono assimilabili, per natura e regime, “ai vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di una determinata carica (sentenza n. 289 del 1994), salvo che per la lata funzione previdenziale che questi ultimi anche rivestono e per alcune affinità strutturali (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità)”.

3. L’assistenza

3.1. La discrezionalità legislativa nell’individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali, nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto del canone di ragionevolezza

La sentenza n. 54 ha ribadito che “spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di individuare i beneficiari delle prestazioni sociali, tenendo conto del limite delle risorse disponibili. Tale individuazione, nondimeno, è vincolata al rispetto del canone di ragionevolezza. È dunque consentita l’introduzione di requisiti selettivi, a patto che obbediscano a una causa normativa adeguata e siano sorretti da una giustificazione razionale e trasparente” (sentenza n. 222 del 2013). “Questa giustificazione deve essere indagata alla luce delle caratteristiche della singola provvidenza e delle finalità che ne condizionano il riconoscimento e ne delimitano la *ratio*” (sentenze nn. 112 del 2021 e 172 del 2013).

3.2. L’ammissibilità di criteri selettivi per l’accesso ai servizi sociali, in ragione della limitatezza delle risorse, ferma l’esigenza di un ragionevole collegamento, verificabile dalla Corte, tra il requisito di legge (la residenza protratta nel territorio regionale) e la funzione della specifica provvidenza

La sentenza n. 199 ha rammentato che sono state scrutinate diverse “disposizioni che limitavano l’accesso a determinate provvidenze sociali o misure di assistenza sulla base del criterio della residenza sul territorio regionale per un periodo prolungato”. La Corte “ha ammesso la possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l’accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro” (sentenze nn. 7 del 2021, 281 e 44 del 2020, 166 e 107 del 2018, 168 e 141 del 2014, 222, 172 e 133 del 2013, 40 del 2011). Sotto altro profilo, “se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d’identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l’accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza”. Con riferimento al requisito della residenza ultra-quinquennale, la sentenza n. 44 del 2020 ha sottolineato come tale prospettiva di stabilità non possa condurre a negare rilievo allo stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriata ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali. Il giudizio sulla sussistenza e sull’adeguatezza di tale collegamento, “tra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari”, è operato “secondo la struttura tipica del sindacato” di ragionevolezza, che muove dall’identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto”.

3.3. Il diverso rilievo di graduatorie e criteri preferenziali nelle differenti ipotesi di benefici diretti e indiretti (gli incentivi occupazionali) ai fini dell’accesso alla misura

La sentenza n. 199 ha sottolineato la decisiva rilevanza che assume la circostanza “che si verta in fattispecie di benefici diretti o indiretti. Invero, per i benefici diretti, graduatorie e criteri preferenziali possono trovare applicazione, almeno di regola, al fine di distribuire nel tempo i destinatari al beneficio medesimo, così incidendo unicamente sulla tempistica senza che ne sia precluso l’accesso. Per i benefici indiretti, invece, tra i quali vanno ricompresi gli incentivi occupazionali, graduatorie e criteri preferenziali si traducono di regola (salvo che l’offerta di posti di lavoro ecceda la domanda) in un fattore preclusivo dell’accesso al beneficio. Infatti, la modulazione dell’incentivo occupazionale rischia di determinare, sulla base dell’entità del beneficio che andrebbe a ottenere, la scelta del datore di lavoro a favore di un soggetto al posto di un altro, scelta che rappresenta un’irreversibile preclusione al beneficio per quest’ultimo, dato che il posto di lavoro viene ormai coperto. Nei benefici a carattere indiretto, cioè, va

valutata la ragionevolezza di criteri preferenziali perché la modulazione dell'entità dell'incentivo può tradursi in un fattore escludente, incidendo in maniera determinante sulla scelta del datore di lavoro del soggetto da assumere al posto di (e non semplicemente prima di) un altro”.

3.4. Il reddito di cittadinanza

3.4.1. La duplice natura di misura assistenziale e di reinserimento lavorativo (la sua diversità rispetto alle prestazioni legate ai bisogni primari della persona)

La sentenza n. 19 ha osservato che la Corte “ha già esaminato questioni concernenti il reddito di cittadinanza, con riferimento all’art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019”, ove è prevista “la sospensione del beneficio nei confronti del soggetto cui è applicata una misura cautelare personale” (sentenze nn. 126 del 2021 e 122 del 2020). La disciplina del reddito di cittadinanza “definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica”. Ciò lo differenzia da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sullo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità, e che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d’inabilità civile (“diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona”), la pensione di cittadinanza (“misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane”) e l’assegno sociale (“volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall’indigenza”). Per le dette provvidenze “non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali. Il reddito di cittadinanza, invece, non ha natura meramente assistenziale, proprio perché 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”. Già la sentenza n. 7 del 2021 ha dichiarato illegittima una legge friulana, “là dove limitava gli interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari aventi come minimo un componente residente in regione da almeno cinque anni continuativi”; dal tenore della norma emergeva “una soluzione di continuità rispetto al peculiare modello degli interventi che l’hanno preceduta” e appariva chiara “la finalità di destinare le risorse individuate (...) 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”. Era dunque esclusa la possibilità di distinguere gli interventi in questione dalle “prestazioni legate ai bisogni primari della persona. Di qui l’accoglimento della questione, per la mancata correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell’essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento”. Anche la sentenza n. 137 del 2021 ha rimarcato “la natura meramente assistenziale dell’assegno sociale”, che 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”.

3.4.2. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell’ottenimento del beneficio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 19, l’analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Le prestazioni sociali*.

3.5. Il reddito di inclusione

3.5.1. La natura non meramente assistenziale del beneficio e la sua omogeneità rispetto al reddito di cittadinanza

Il reddito di cittadinanza, “pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell’individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”; “a tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio” (sentenze nn. 137, 126 e 7 del 2021). “Nonostante le differenze che il reddito di inclusione presenta rispetto al reddito di cittadinanza – il quale in effetti si connota per una più spiccata finalizzazione all’inserimento lavorativo, oltre che per un maggior peso degli

impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d'accesso – i due istituti hanno in comune le caratteristiche” di non esaurirsi in una provvidenza assistenziale e di perseguire più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa. Così la sentenza n. 34.

3.5.2. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del beneficio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 34, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Le prestazioni sociali*.

3.6. L'assegno per il nucleo familiare

3.6.1. La duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno

La sentenza n. 67 ha chiarito che l'assegno per il nucleo familiare “è una prestazione economica a sostegno del reddito delle famiglie dei lavoratori dipendenti o dei pensionati da lavoro dipendente, calcolata in relazione alla dimensione del nucleo familiare e alla sua tipologia, nonché in considerazione del reddito complessivo prodotto al suo interno”. La legge n. 153 del 1988, nel segnare un passaggio terminologico da “assegni familiari” ad “assegni per il nucleo familiare”, ne accentua “la duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno (...). In luogo del requisito della vivenza a carico, condizione per la concessione della provvidenza è lo stato di bisogno del nucleo nel suo complesso, che qualifica il nucleo stesso quale destinatario della tutela. L'assegno in oggetto, funzionale all'integrazione del reddito del nucleo familiare, e quindi corrisposto non in favore dei familiari singolarmente considerati come beneficiari, ma in favore del nucleo complessivamente considerato, si calcola in relazione a un accertamento in concreto del reale bisogno economico della famiglia, riferito al rapporto tra il numero dei suoi componenti e l'ammontare del reddito complessivo. I soggetti, in relazione ai quali il nuovo trattamento è stato riconosciuto, sono qualificati dall'appartenenza al nucleo familiare, anche se non conviventi e non a carico del richiedente, poiché fruitori di redditi propri. Ciò che rileva, ai fini della percezione della prestazione in capo al richiedente, è il reddito familiare complessivamente considerato”.

3.6.2. L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea del requisito, previsto ai fini dell'assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 67, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Le prestazioni sociali*.

3.7. La limitazione dell'ambito in cui opera l'assicurazione di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Richiamo al legislatore

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 202, l'analogo voce in *La previdenza*.

4. L'iniziativa economica

4.1. La libertà di impresa

4.1.1. Il fondamento costituzionale e sovranazionale

L'iniziativa economica privata (art. 41, primo comma, Cost.) “è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'utilità sociale con cui non può essere in contrasto” (secondo comma). In simmetria con il parametro interno, “la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei

Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) – è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Così la sentenza n. **113**.

4.1.2. Le condizioni delle possibili limitazioni: la necessaria base legale e il bilanciamento ragionevole e proporzionato con la salvaguardia dell'utilità sociale, purché non arbitrariamente individuata (il divieto di una sostanziale funzionalizzazione dell'attività economica)

La sentenza n. **113** ha puntualizzato che le possibili limitazioni della libertà d'impresa “devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa (sentenza n. 40 del 1964); regola per cui le determinazioni della legge (...) possono essere diverse anche di contenuto, a seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto (sentenza n. 388 del 1992). Inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità”. Nella complessa operazione di bilanciamento “vengono in evidenza il contesto sociale ed economico di riferimento, le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, nonché le legittime aspettative degli operatori (sentenza n. 218 del 2021). Nel rispetto di tali principi non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”. Se la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, “per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue” (sentenze nn. 85 del 2020, 151 e 47 del 2018, 16 del 2017, 203 del 2016, 56 del 2015, 247 e 152 del 2010, 167 del 2009). “Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.”. Anche in tale evenienza, gli interventi legislativi, “pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica (...), sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue”.

4.2. L'apposizione di limiti di ordine generale corrispondenti all'utilità sociale o alla protezione di valori primari della persona, purché non arbitrari o incongrui

Per la sentenza n. **150**, “non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana” (art. 41, comma secondo, Cost.), “all'utilità sociale, purché l'individuazione di quest'ultima, che spetta al legislatore, non appaia arbitraria e non venga perseguita mediante misure palesemente incongrue” (sentenze nn. 151 e 47 del 2018, 16 del 2017, 56 del 2015).

In tema di restrizioni della libertà di iniziativa economica privata, “il limite insuperabile deve essere individuato nell'arbitrarietà e nell'incongruenza – e quindi nell'irragionevolezza – delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale” (sentenza n. 218 del 2021). Così la sentenza n. **171**.

4.3. La differenziazione di sistema tra farmacie e parafarmacie

Si veda, in relazione alla sentenza n. **171**, la voce *Il servizio farmaceutico quale servizio di pubblico interesse preordinato alla tutela del fondamentale diritto alla salute in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

4.4. La (illegittima) previsione rigida e generalizzata, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **113** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, il quale prevedeva, come requisito ulteriore per il

conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, la necessaria assunzione del personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente regolato dal CCNL di settore. La competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima la previsione di requisiti ulteriori, oltre a quelli minimi individuati dal legislatore statale, attinenti al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, "ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo", di tipo sanitario, di tale prescrizione. L'art. 17-bis della legge regionale n. 4 del 2003 già prevede, con riferimento all'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, specifiche norme di tutela dell'occupazione, stabilendo che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta operi in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa, per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. La disposizione censurata dettava invece una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, riguardante tutto il personale senza eccezioni. Una così penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore è risultata incoerente anche con il fine sociale di tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento, potendosi ipotizzare rapporti di lavoro autonomo idonei a tal fine (specialmente per alcune figure di alta qualificazione), ovvero rapporti di collaborazione consistenti in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e con modalità di esecuzione organizzate dal committente. Nel quadro delle tipologie di rapporto di impiego privato, infatti, il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto, ma non quella esclusiva, come invece richiesto dalla disposizione censurata. La tutela del lavoro può essere perseguita anche nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, la norma in esame introduceva, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, finendo per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate. Con specifico riferimento all'accreditamento delle strutture sanitarie private, "un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato nella struttura, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi all'atto programmatico, adottato di volta in volta dalla Giunta regionale, nell'ambito del piano sanitario regionale". Il rilevato difetto di ragionevolezza e proporzionalità rispetto al fine sociale perseguito si traduceva in definitiva in un limite irragionevole ed eccessivo alla libertà di iniziativa economica privata. Tuttavia, la Regione, "nell'ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute", può comunque "fissare, quale requisito ulteriore per l'accreditamento, standard organizzativi più idonei anche quanto al rapporto di impiego del personale necessario per l'erogazione delle prestazioni sanitarie".

4.5. La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera

La sentenza n. 150 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 276 del 2003, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui richiede la presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera. La norma "mira a realizzare un obiettivo generale di tutela dei lavoratori e in particolare, in una fattispecie di dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro, a garantire quei particolari controlli e garanzie richiesti (...) per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore (sentenza n. 250 del 2021)". In tal modo, "il legislatore ha compiuto un bilanciamento ragionevole tra la libertà di iniziativa economica delle agenzie per il lavoro che svolgono attività di somministrazione di manodopera in forma cooperativa ed altre utilità sociali", non potendosi dubitare che nel concetto di utilità sociale possano rientrare, "attesa la peculiarità dell'attività interpositiva in esame, la tutela del lavoratore e il buon

funzionamento del mercato del lavoro; e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non ha contenuto preclusivo di un'attività, ma si limita a prevedere uno specifico requisito per il suo esercizio”.

4.6. La possibilità di effettuare i test sierologici e i tamponi rapidi anti COVID-19 nelle sole farmacie (l'esclusione delle parafarmacie)

La sentenza n. 171 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 178 del 2020, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui consente alle sole farmacie, e non anche alle cosiddette parafarmacie, l'effettuazione dei test sierologici e dei tamponi antigenici rapidi anti COVID-19. È stato, in primo luogo, escluso che le disposizioni censurate trattino diversamente situazioni uguali, alla luce delle marcate differenze riscontrate, sotto i profili del regime e della posizione rivestita, tra le farmacie, operanti nell'ambito del SSN, e le parafarmacie, operanti invece sul mercato (sentenza n. 340 del 2004). L'esistenza di elementi comuni tra farmacie e parafarmacie e, in particolare, la presenza di farmacisti abilitati presso entrambe non possono far dubitare che “fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza (sentenza n. 216 del 2014) e di violazione del principio di uguaglianza”. Nella sua discrezionalità, il legislatore ha valutato maggiormente rispondente alla tutela della salute che i test in questione siano effettuati in luoghi distribuiti sul territorio nazionale secondo logiche non meramente commerciali, bensì di adeguatezza rispetto alla popolazione, cui assicurare con continuità l'accesso alle prestazioni sanitarie. La diffusione del COVID-19 ha richiesto “l'introduzione di nuove risposte normative e provvedimenti, perché, 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” (sentenza n. 37 del 2021). Le disposizioni censurate costituiscono “parte della complessa e articolata reazione che lo Stato ha posto in essere per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e tutelare la salute della collettività tutta. A fronte di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque (sentenza n. 127 del 2022), è stato infatti necessario, tra le altre cose, erogare sull'intero territorio nazionale nuovi servizi sanitari, messi a punto per monitorare la circolazione del virus SARS-CoV-2”. La scelta delle farmacie, quali soggetti del SSN, per l'erogazione di tali nuovi servizi costituisce un'opzione legislativa di sistema, ribadita e confermata negli interventi normativi successivi (artt. 5 del d.l. n. 105 del 2021, 1, comma 471, della legge n. 178 del 2020, 2, comma 8-bis, del d.l. n. 24 del 2022). Tale scelta “si fonda, essenzialmente, sull'inserimento delle farmacie nell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, che già consente loro di condividere con le autorità sanitarie procedure amministrative finalizzate a fronteggiare situazioni ordinarie ed emergenziali, anche mediante il trattamento di dati sensibili in condizioni di sicurezza”. In modo non irragionevole, il legislatore ha ritenuto di affidarsi “a soggetti, presenti e ordinatamente dislocati sull'intero territorio nazionale in ragione delle esigenze della popolazione, che già fanno parte del servizio sanitario nazionale e che, in tale veste, sono stati chiamati a erogare servizi a forte valenza socio-sanitaria”. Le prestazioni in esame sono qualificabili alla stregua di “vere e proprie prestazioni sanitarie”, come ulteriormente confermato dalla novella al d.lgs. n. 153 del 2009 che consente l'effettuazione presso le farmacie, da parte di un farmacista, di test diagnostici che prevedono il prelievo di sangue capillare. Sotto altro aspetto, la trasmissione dei dati relativi ai test effettuata da un numero limitato di soggetti rende più agevole la loro gestione alle autorità sanitarie, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti a tutela della salute pubblica. Con le norme in esame è stata, infatti, predeterminata la platea di soggetti tenuti a trasmettere alle autorità sanitarie i dati dei test antigenici rapidi, il cui trattamento rientra nell'ambito della disciplina *ex art. 9* del regolamento UE n. 2016/679 sulla protezione dei dati personali. In tal modo, “sono stati chiamati a interfacciarsi con le autorità sanitarie, attraverso sistemi informativi e telematici da loro già adoperati, soltanto soggetti (...) che, proprio perché già inseriti nel SSN, di tali autorità sono interlocutori abituali”. La trasmissione di detti dati personali sensibili è “funzionale anche all'adozione, da parte delle autorità sanitarie, di provvedimenti limitativi della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost. (sentenza n. 127 del 2022), che il legislatore può dunque ben ritenere richiedano un livello di certificazione riferibile a un soggetto già inserito nel sistema e che riveste (...) la qualifica di concessionario di un pubblico servizio”. A orientare la decisione legislativa non è stata dunque la figura professionale del farmacista né la cosiddetta riserva di farmacia, che riguarda la vendita di determinati farmaci, bensì “la valutazione che la limitazione alle sole farmacie della possibilità di effettuare i test in questione fosse funzionale (...) a un più efficace monitoraggio della circolazione del virus SARS-CoV-2

e, pertanto, a garantire una migliore tutela della salute pubblica su tutto il territorio della Repubblica”. Nel complesso quadro delineato, “ove vengono in gioco diversi interessi e primo tra tutti la tutela della salute, l’individuazione del relativo punto di equilibrio spetta al legislatore” (sentenza n. 216 del 2014). Esclusa l’irragionevole disparità di trattamento tra farmacie e parafarmacie, anche la restrizione della libertà di iniziativa economica delle parafarmacie è stata ritenuta insussistente, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale ed europea che individua il relativo limite nell’arbitrarietà e incongruenza delle misure adottate per assicurare l’utilità sociale.

4.7. L’(illegittima) assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria annua di 4 milioni di euro per il 2017 e il 2018

Si veda, in relazione alla sentenza n. 186, l’analoga voce in *La funzione normativa – La legge-provvedimento*.

5. La proprietà

5.1. La parità di trattamento a livello territoriale quale fondamento della riserva allo Stato della relativa disciplina

Lo statuto della proprietà “non tollera, in linea con l’art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale” (sentenze nn. 64 del 2021, 159 del 2013, 295 del 2009, 73 del 2004, 352 del 2001, 5 del 1980). Il diritto di proprietà, “pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell’ordinamento civile” (sentenze nn. 283 del 2016 e 159 del 2013). Così la sentenza n. 120.

5.2. Il diritto a un indennizzo congruo, serio e adeguato, quale principale tutela sostanziale spettante all’espropriato, correlata alla *qualitas rei* e al valore di mercato (il connotato dell’edificabilità)

La sentenza n. 120 ha richiamato in sintesi “i tratti del diritto all’indennizzo”, “radicato nell’art. 42, terzo comma, Cost. e sancito dall’art. 834 del codice civile”, il quale “configura la principale tutela sostanziale spettante al titolare della proprietà, che subisca, nell’interesse generale, il sacrificio più gravoso, costituito dall’ablazione della situazione giuridica soggettiva. Capisaldi del rimedio, chiamato a garantire un ristoro congruo, serio e adeguato” (sentenze nn. 90 del 2016, 187 del 2014, 181 del 2011, 348 del 2007, 283 del 1993, 5 del 1980), “sono la *qualitas rei* riferita al bene ablato e il parametro del suo valore di mercato. Quest’ultimo è il punto di riferimento dell’obbligazione indennitaria (sentenza n. 348 del 2007), che, in termini quantitativi, deve preservare un ragionevole legame rispetto a quel valore” (sentenze nn. 338 e 181 del 2011, 348 del 2007), “anche se non sempre una necessaria coincidenza, alla luce del sacrificio che può essere imposto (...) in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità”. Il valore di mercato, dal suo canto, “si plasma sulla *qualitas* del bene ablato, che dipende (...) dalle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge” (sentenza n. 348 del 2007; art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001). In questa prospettiva, “poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell’edificabilità evoca, innanzitutto, quella legale, in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato (...). In presenza, dunque, di un vincolo conformativo, che inibisce lo *ius aedificandi*, quella facoltà non rileva, tanto nei rapporti fra privati, quanto nella determinazione dell’indennizzo (...). Parimenti, un terreno edificabile ai soli fini della realizzazione di un’opera pubblica non implica l’attribuzione ai privati di quella medesima *facultas* e per questo non influenza la determinazione del rimedio (...). Per converso, un fondo edificabile soggetto a un vincolo espropriativo mantiene il valore di mercato corrispondente a tale uso, poiché nella stima dell’indennizzo occorre ovviamente prescindere dagli atti prodromici relativi alla procedura ablatoria nell’ambito della quale deve riconoscersi la tutela indennitaria”. In sostanza, “i criteri che definiscono l’edificabilità legale non sono che lo specchio di un possibile utilizzo economico del terreno da parte dei privati che, nel rispetto della legge, dimostri prospettive di valorizzazione sul mercato. Del resto, sempre nella medesima ottica, volta a considerare le qualità rilevanti a livello economico, occorre in via integrativa ponderare ogni ulteriore dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene (sentenza n. 338 del 2011), il che induce ad apprezzare anche

parametri di fatto” (la cosiddetta edificabilità di fatto). “Questi consentono di determinare il valore di mercato di un immobile sito in un luogo, nel quale non vi sia ancora la pianificazione urbanistica, o di tenere conto di usi diversi dalla mera edificabilità, o di escludere quest’ultima, se sussistano indici di edificabilità in astratto, che in concreto risultino esauriti”.

6. La cooperazione a carattere di mutualità

6.1. La funzione di integrazione sociale quale fondamento della rilevanza costituzionale della cooperazione

La sentenza n. **93** ha precisato che “la rilevanza costituzionale della cooperazione trova la sua ragion d’essere nella più stretta inerenza che la funzione sociale presenta nell’organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva” (sentenza n. 408 del 1989). “Nonostante la multiforme articolazione che ha assunto nel concreto dell’esperienza economica, il modello cooperativistico tiene per sé una vocazione affatto peculiare, quale strumento elettivo di integrazione sociale, specificità riconosciuta anche a livello europeo” (Regolamento CE n. 1435/2003 relativo allo statuto della Società cooperativa europea).

6.2. Il complessivo favor per la cooperazione e la facoltà del legislatore di perseguire obiettivi sistemici, anche imponendo oneri

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **93**, “ha in più occasioni riconosciuto al legislatore ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi più idonei di incremento della cooperazione” (sentenza n. 334 del 1995; ordinanze nn. 19 del 1988 e 371 del 1987). “A conferma che il *favor* per la cooperazione debba essere inteso in senso complessivo, non particellare, e che comunque esso non si traduca in una sommatoria di prerogative, si è anzi ritenuto che il legislatore possa, in questo settore, perseguire obiettivi sistemici anche attraverso l’imposizione di oneri (sentenza n. 149 del 2021)”.

6.3. La discrezionalità spettante al legislatore nell’incrementare la cooperazione

La Corte “ha sempre riconosciuto al legislatore ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi più idonei ad incrementare la cooperazione (sentenza n. 334 del 1995; ordinanze n. 19 del 1988 e n. 371 del 1987)”. Così la sentenza n. **150**.

6.4. La ratio degli obblighi contributivi e devolutivi delle cooperative in favore dei fondi mutualistici

La sentenza n. **150** ha sottolineato come “la finalità delle norme che prevedono, a carico delle società cooperative, obblighi contributivi e devolutivi in favore dei fondi mutualistici vada identificata in quella di garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un’attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito (sentenza n. 170 del 2008)”.

6.5. La non assimilabilità delle società cooperative alle società lucrative

“Come nel corso fisiologico della sua esistenza, così nella fase patologica della crisi, la società cooperativa, quand’anche esercente un’attività commerciale, non è perfettamente assimilabile a una società lucrativa, ma conserva rispetto ad essa profili di specificità, che non possono essere superati in forza di un generico richiamo alla parità di trattamento tra operatori economici”. Così la sentenza n. **93**.

6.6. L’accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti soggettivi per la dichiarazione di fallimento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **93**, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le procedure concorsuali – La liquidazione coatta amministrativa*.

6.7. La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera

La sentenza n. **150** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 276 del 2003, impugnato, in riferimento all'art. 45 Cost., nella parte in cui, per le agenzie per il lavoro costituite in forma di società cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di lavoro, ha previsto l'obbligo, anziché la facoltà, di possedere, oltre ai requisiti giuridici e finanziari prescritti per tutte le agenzie per il lavoro dal precedente comma 1, l'ulteriore requisito della presenza, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione *ex artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1992*. La Corte – nell'individuare la *ratio* e l'assetto offerto agli interessi in gioco nella disciplina in esame, in linea con la sentenza n. 50 del 2005 – ha ricordato che il d.lgs. n. 276 del 2003 ha regolato le cosiddette agenzie per il lavoro, prescrivendo requisiti giuridici e finanziari comuni, a prescindere dall'attività esercitata. Tuttavia, in relazione al particolare tipo di attività svolta, sono stati previsti ulteriori requisiti, per lo più di carattere finanziario, come quello previsto dalla norma censurata per le società cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera, costituito dalla “presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione”. Tale previsione, nel bilanciamento degli interessi coinvolti, “non sacrifica irragionevolmente la funzione sociale della cooperazione” in quanto il requisito aggiuntivo non solo è volto “alla tutela del lavoratore e alla garanzia dei suoi crediti nei confronti dell'agenzia di somministrazione datrice di lavoro” in una fattispecie di “dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro” (sentenza n. 250 del 2021), ma si giustifica anche perché “mira a superare la difficoltà, propria delle società cooperative, della provvista dei mezzi finanziari necessari per lo svolgimento della loro attività”. La funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità non risulta compromessa anche perché il socio sovventore deve essere un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, la cui istituzione, ad opera della legge n. 59 del 1992, è ispirata alla mutualità di sistema o esterna, volta a incentivare, finanziare e sostenere la cooperazione nella sua globalità. Infine, le cooperative che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera possono soddisfare il requisito in esame “senza dover, necessariamente, aderire ad un'associazione nazionale riconosciuta per la rappresentanza del movimento cooperativo”.

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di petizione

1.1. La qualificazione in termini di diritto individuale, anziché di attribuzione costituzionale tutelabile con lo strumento del conflitto interorganico

L'ordinanza n. 254 del 2021, richiamata dall'ordinanza n. 32, “ha qualificato il diritto di petizione quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale, mentre le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, invece, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica”.

1.2. L'insussistenza di un correlativo obbligo di deliberazione delle Camere

L'ordinanza n. 32 ha ribadito che 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 (ordinanza n. 254 del 2021)”.

1.3. L'inammissibilità del conflitto interorganico promosso da un cittadino in proprio e in qualità di rappresentante del personale della Polizia di Stato firmatario di una petizione conseguente all'estensione dell'obbligo della certificazione verde COVID-19 per accedere ai luoghi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni

L'ordinanza n. 32 ha dichiarato inammissibile, per difetto dei requisiti soggettivo e oggettivo, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto – in relazione a numerosi parametri interni, sovranazionali e convenzionali e nei confronti di plurime istituzioni [Camera dei deputati; I (Affari costituzionali) e XII (Affari sociali) Commissione permanente della Camera; Comitato per la legislazione della Camera; Senato della Repubblica; I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato; Commissione parlamentare per le questioni regionali; Consiglio dei ministri; Presidente del Consiglio; Presidente della Repubblica] – dall'avv. D.G. in proprio e in qualità di procuratore e difensore di 101 cittadini italiani appartenenti al personale della Polizia di Stato, firmatari della petizione *ex art. 50 Cost.*, presentata il 18 ottobre 2021 alle Camere e relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 127 del 2021, che ha esteso l'obbligo della certificazione verde COVID-19 (*green pass*) per accedere ai luoghi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Come già rilevato dall'ordinanza n. 254 del 2021 in riferimento ad analogo ricorso, presentato dallo stesso cittadino e parimenti giudicato inammissibile, anche il presente conflitto risulta “promosso al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione” della Corte gli asseriti vizi di costituzionalità del citato d.l. e della relativa legge di conversione. Ad ogni modo, la petizione è stata puntualmente ricevuta in Senato, numerata con il n. 939, assegnata alla I Commissione permanente il 19 ottobre 2021 e annunciata nella seduta n. 368 dell'Assemblea mentre alla Camera è stata ricevuta, numerata con il n. 839 e assegnata il medesimo giorno alla XII Commissione permanente. La mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto ha precluso l'esame della richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021, comunque manifestamente irrilevanti per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione e la definizione del giudizio (sentenza n. 313 del 2013; ordinanze nn. 254 del 2021 e 101 del 2000).

2. Le elezioni

2.1. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia elettorale e i limiti del sindacato della Corte

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. 62, “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale. In essa si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti

manifestamente irragionevole” (sentenze nn. 35 del 2017, 1 del 2014, 242 del 2012, 271 del 2010, 107 del 1996, 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002). “Né si può ritenere che i margini di sindacato” della Corte “si allarghino apprezzabilmente per il fatto che esso investa regole elettorali – segnatamente riguardanti la presentazione delle liste dei candidati – dirette a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere”, in attuazione dell’art. 51, primo comma, Cost.

2.2. Le elezioni locali

2.2.1. La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell’arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **61**, l’analogo voce in *La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica – Fattispecie*.

2.2.2. L’esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **62**, l’analogo voce in *Il principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici – Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali*.

3. Il principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici

3.1. Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali

3.1.1. L’ampia discrezionalità del legislatore nell’attuare il principio dell’effettiva parità di genere, nel rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza delle misure rispetto al fine

“Anche nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un’effettiva parità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, va (...) riconosciuta al legislatore un’ampia discrezionalità in linea con l’orientamento (...) secondo cui tali mezzi possono essere di diverso tipo (sentenza n. 4 del 2010). Di conseguenza, l’azione del legislatore che – corrispondendo al preciso impegno cui lo sollecita la Costituzione – si accinga a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, intervenendo sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, può assumere forme alquanto diverse. E così è, in concreto, nella normativa statale e regionale emanata a tale fine, che impiega strumenti vari e differenziati, quali, fra gli altri: il divieto di liste composte da candidati di un solo sesso; il rispetto di quote di lista variamente congegnate; la previsione di regole di garanzia nelle preferenze. Inoltre, le varie prescrizioni sono accompagnate da strumenti a loro volta vari, a presidio dell’effettività delle diverse misure, quali: l’esclusione o riconsiderazione della lista, in taluni casi preceduta dall’invito rivolto ai proponenti di rivederla entro un termine determinato; l’invalidità della preferenza non rispettosa del vincolo di genere; misure pecuniarie sanzionatorie delle violazioni per le liste che non si conformino alle prescrizioni. Costituisce, del resto, espressione di tale discrezionalità la stessa scelta (...) di un sistema di misure di promozione della parità di accesso alle cariche elettive nei comuni graduato in ragione delle dimensioni di questi ultimi. Nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere (...) lo specifico limite costituito dall’obbligo di promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini, al fine di garantire a tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.). Con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse

l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata previsione costituzionale". Così la sentenza n. 62.

3.1.2. La non riferibilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. e delle sue garanzie alla misura "sanzionatoria" dell'esclusione di una lista dalla competizione elettorale

La sentenza n. 62 ha chiarito che il rimedio dell'esclusione di una lista dalla competizione elettorale, introdotto, in accoglimento delle questioni, a garanzia dell'effettiva rappresentanza nella stessa di entrambi i sessi nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, "non può essere configurato altrimenti che come conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità". Inoltre, "la qualificazione della misura, come *lato sensu* sanzionatoria del mancato rispetto di una prescrizione posta a pena di ammissibilità, ha un significato affatto diverso da quello che ha con riferimento alle sanzioni penali o comunque di natura punitiva in senso stretto, cui si riferiscono le garanzie dell'art. 25, secondo comma, Cost." (sentenze nn. 134 del 2019, 223 e 121 del 2018) e "alla cui categoria la misura in esame non può in alcun modo essere ricondotta".

3.1.3. L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 62 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., il combinato disposto degli artt. 71, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000 e 30, primo comma, lett. d-*bis*) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevedeva l'esclusione delle liste che non assicuravano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. La prima norma, nel testo risultante dalle modifiche operate dalla legge n. 215 del 2012, si limitava ad affermare, in linea di principio, il vincolo della necessaria presenza nelle liste di candidati di entrambi i sessi, senza tuttavia prevedere nessuna misura, anche minima, idonea ad assicurarne l'effettività. La seconda, anch'essa modificata dalla legge del 2012, attribuiva alla Commissione elettorale mandamentale il compito di verificare il rispetto del predetto vincolo esclusivamente per le liste presentate nei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Il t.u. enti locali promuove la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive attraverso la previsione dei meccanismi della doppia preferenza di genere e della quota di lista, graduati in funzione delle dimensioni dei Comuni. Tuttavia, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti non operava nessuna delle misure applicabili a quelli di dimensioni maggiori, ma unicamente la "misura minima di non discriminazione" prevista in generale dal richiamato art. 71, comma 3-*bis*. In riferimento a una disposizione regionale di contenuto simile, si è osservato che "il vincolo imposto, per la sua portata oggettiva, non appare (...) tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le condizioni di parità fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi" (sentenza n. 49 del 2003). A differenza di quanto accadeva nella normativa regionale, nel caso in esame la pur minimale misura di promozione non risultava assistita da alcun rimedio per l'ipotesi di violazione dell'obbligo. Ciò la rendeva "del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse" che mirava a garantire e, "in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.". La pur ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale soggiace ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si aggiunge lo specifico obbligo di promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza. Si è rimarcato che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi può essere assolto nei Comuni minori anche con la presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri e che analoghe difficoltà di reclutamento si possono presentare anche per raggiungere il numero minimo di candidati, alla cui mancanza consegue la sanzione della ricusazione della lista. Pertanto, la soluzione del legislatore è risultata "frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni, ai quali non sono garantite, nei comuni più piccoli, le stesse opportunità di accesso alle cariche elettive che la

Costituzione intende assicurare a tutti in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi”. La Corte ha così operato un intervento additivo, rinvenendo nella normativa, quale soluzione costituzionalmente adeguata, l’esclusione della lista, già prevista per i Comuni con più di 15.000 abitanti. Tale soluzione è risultata coerente con la logica perseguita dal legislatore e in grado di non alterare il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012. È stato infatti conservato il carattere di gradualità delle misure in ragione della dimensione dei Comuni, mantenendo per quelli più piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, ma garantendone l’effettività con l’introduzione di una sanzione per il caso di violazione. Peraltro, nel sottolineare la facoltà discrezionale del legislatore di individuare, nel rispetto dei principi costituzionali, un’altra soluzione in ipotesi più congrua, i Giudici hanno evidenziato la possibilità di armonizzare il sistema, considerando anche il caso dei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali non è possibile escludere la lista se la sua riduzione determina un numero di candidati inferiore al minimo prescritto, con il rischio di soluzioni elusive.

3.2. L’obbligo del legislatore di consentire anche ai non abbienti l’accesso alle cariche pubbliche e la discrezionalità delle scelte normative in materia di indennità

La sentenza n. **182** ha affermato che, “in un regime democratico a larga base popolare e nell’ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio”, il legislatore “ha l’obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l’accesso alle cariche pubbliche e l’esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal principio generale formulato nel secondo comma dell’art. 3 della Costituzione, sia la Costituzione (art. 69) sia alcuni Statuti speciali espressamente assicurano ai membri del Parlamento ed ai componenti dei consigli regionali la corresponsione di una indennità, demandandone alla legge la determinazione (sentenza n. 24 del 1968)”. Tuttavia, “la compiuta disciplina delle implicazioni d’ordine economico, connesse all’attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall’art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore” (sentenze nn. 454 e 52 del 1997, 193 e 35 del 1981).

3.3. La riduzione dell’ammontare dell’assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **182**, l’analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

4. La disciplina statale dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive

4.1. I presupposti e le finalità delle misure: il venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche o per il loro mantenimento e la tutela di plurimi interessi costituzionali

La sentenza n. **56** ha richiamato la cospicua giurisprudenza costituzionale relativa sia alla disciplina introdotta nel 1990 e nel 1992 (sentenze nn. 25 del 2002, 132 del 2001, 206 del 1999, 295, 184 e 118 del 1994) sia a quella adottata nel 2012 (sentenze nn. 230 e 35 del 2021, 36 del 2019, 214 del 2017, 276 del 2016, 236 del 2015), ove si è sottolineato come “le misure in esse previste non costituissero e non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, e siano piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche in questione o per il loro mantenimento”. Se “in origine lo scopo della disciplina era quello di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell’infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali, avendo come finalità 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 (sentenza n. 407 del 1992), successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione ha indotto ad allargare l’ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.”. In questo contesto, “legittimamente, il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza

o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva”. La normativa del d.lgs. n. 235 del 2012 è così “finalizzata a realizzare 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”. Ciò nondimeno, “tali principi convivono nella Costituzione con altri, di pari rango, quali quelli enunciati agli artt. 48 e 51 Cost., e in particolare con il principio della rappresentatività democratica (sentenza n. 141 del 1996) e con essi anche i primi devono essere temperati”. Al contempo, spetta alla Corte “valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore” nel tutelare i predetti interessi costituzionalmente protetti.

4.2. L’evoluzione normativa fino al testo unico del 2012

La sentenza n. 56 ha precisato che il d.lgs. n. 235 del 2012 “costituisce il punto di arrivo di una lunga evoluzione legislativa che ha preso le mosse già prima dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana ma che ha visto un momento di significativa svolta soltanto nei primi anni Novanta del secolo scorso”. L’art. 7 del d.lgs. lgt. n. 1 del 1946 si limitava a prevedere che, al di là degli altri casi di ineleggibilità non legati a condanne penali, non potevano essere nominati a sindaco soggetti condannati per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso d’ufficio a una pena restrittiva della libertà superiore a sei mesi nonché per qualsiasi altro delitto alla reclusione non inferiore a un anno, salva la riabilitazione ai termini di legge. La previsione è confluita dapprima nell’art. 6 del d.P.R. n. 203 del 1951 e poi nell’art. 6 del d.P.R. n. 570 del 1960. In questo quadro, “estremamente circoscritto sia per i soggetti interessati che per la tipologia delle condanne e della pena irrogata”, si è inserito l’art. 15 della legge n. 55 del 1990, che, al fine di “tutelare la trasparenza dell’attività delle regioni e degli enti locali” (sentenze nn. 230 e 35 del 2021, 36 del 2019, 214 del 2017, 276 del 2016, 236 del 2015; ordinanza n. 46 del 2020), prevedeva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali sottoposti a procedimento penale per il delitto *ex art. 416-bis* cod. pen. ovvero a una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni mafiose. Alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento applicativo della misura di prevenzione. “Nella convinzione che tale disciplina fosse insufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni” mafiose “all’interno degli organi degli enti territoriali”, il legislatore si è risolto, con la legge n. 16 del 1992, “da un lato, attraverso l’istituto della incandidabilità alle elezioni, a impedire che persone gravemente indiziate di reati di stampo mafioso potessero ricoprire cariche elettive, dall’altro, a estendere l’ambito dei reati ostativi, comprendendo in esso anche quelli legati agli stupefacenti e alle armi, nonché alcuni reati contro la pubblica amministrazione”. La materia è stata poi ridisciplinata nel 1999. A seguito della sentenza n. 141 del 1996, che dichiarò illegittimo l’art. 15 della legge n. 55 del 1990 là dove prevedeva l’incandidabilità prima della condanna definitiva (trattandosi di “una misura irreversibile che, per il suo carattere sproporzionato, assumeva i caratteri di una sanzione anticipata”), la legge n. 475 del 1999 collegò l’incandidabilità alla condanna definitiva, mentre causa della sospensione dalla carica rimase la condanna non definitiva; la durata della sospensione fu limitata a 18 mesi. Le norme fin qui illustrate sono confluite negli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000. “La preoccupazione per il permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione” ha costituito “la ragione per la quale la legge delega n. 190 del 2012 ha previsto una serie di nuove misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, fra le quali l’estensione dell’incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l’ampliamento dei reati ostativi. Di qui l’adozione del d.lgs. n. 235 del 2012 che (...) ha riordinato e innovato la materia”.

4.3. L’ambito soggettivo e oggettivo e la duplice natura compilativa e innovativa del testo unico del 2012

La sentenza n. 56 ha rammentato che il d.lgs. n. 235 del 2012 è stato adottato nell’esercizio della delega disposta dall’art. 1, commi 63, 64 e 65, della legge n. 190 del 2012 con cui “il legislatore delegante ha inteso affidare al delegato il compito di predisporre un *corpus* organico della normativa concernente le cause ostative all’assunzione e allo svolgimento di tutte le cariche elettive e di governo, riunendo in un unico testo la disciplina già vigente e introducendone nello stesso testo una nuova riguardante le cariche per le quali dette cause ostative non erano previste. Al contempo, il legislatore delegante ha voluto

escludere dall'operazione di riordino e innovazione la disciplina delle sanzioni penali accessorie, prevedendo che restano ferme le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici". In conformità con queste indicazioni, l'art. 15, comma 2, del d.lgs. afferma "l'indipendenza delle ipotesi di incandidabilità da quelle in cui opera l'interdizione temporanea dai pubblici uffici: l'unico collegamento fra i due istituti è rinvenibile nella disciplina della durata dell'incandidabilità alla carica di parlamentare", commisurata al doppio della durata dell'interdizione temporanea comminata. Il testo unico "ha dunque un carattere in parte compilativo (in particolare, quanto alla normativa in materia di incandidabilità nelle elezioni regionali e degli enti locali) e in parte innovativo (in particolare, quanto alla previsione di ipotesi di incandidabilità per le elezioni politiche e per quelle del Parlamento europeo, non presenti nella normativa precedente)". Esso si compone di norme relative alle ipotesi di incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e a quelle di membro italiano del Parlamento europeo, alle cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di incarichi di Governo, all'incandidabilità alle elezioni regionali e alle connesse ipotesi di sospensione e decadenza dalla carica, all'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e alle connesse ipotesi di sospensione e decadenza. Tra le disposizioni transitorie e finali, rileva l'art. 17 che abroga la preesistente normativa.

4.4. La richiesta di abrogazione referendaria dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

Sezione V

I tributi

1. L'evoluzione dell'ordinamento da una concezione autoritaria a una solidaristica del dovere tributario, posto in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili

Si veda, in relazione alla sentenza n. **140**, la voce *Il rapporto tra oneri fiscali e tutela giurisdizionale (gli interventi della Corte e l'evoluzione dell'ordinamento da una concezione autoritaria a una solidaristica del dovere tributario, posto in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili; il disfavore per gli impedimenti al diritto di azione)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

2. Gli elementi indefettibili della fattispecie (o prestazione) tributaria

Secondo la sentenza n. **27**, gli elementi che connotano indefettibilmente la prestazione 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. Tale indice, inoltre, deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria” (sentenze nn. 263 del 2020, 240 del 2019, 89 del 2018, 269 e 236 del 2017, 70 del 2015, 219 e 154 del 2014, 102 del 2008, 91 del 1972, 97 del 1968, 89 del 1966, 16 del 1965, 45 del 1964).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **128** secondo cui “una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore”, laddove si riscontrino i plurimi summenzinati requisiti (sentenze nn. 96 del 2016, 178 del 2015, 310 e 304 del 2013, 223 del 2012).

Per la sentenza n. **182**, “la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico” e, sul piano teleologico, “la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, a sovvenire pubbliche spese” (sentenze nn. 240 del 2019, 89 del 2018, 178 del 2015).

3. La trasparenza, l'universalità e l'uguaglianza dell'imposizione tributaria

La sentenza n. 50 del 1989, richiamata dalla sentenza n. **73**, ha affermato che, “in base all'art. 53 Cost., l'imposizione tributaria è soggetta al canone della trasparenza, i cui effetti riguardano anche la generalità dei cittadini, nonché ai principi di universalità ed eguaglianza, onde la posizione del contribuente non è esclusivamente personale e non è tutelabile con il segreto”. In quell'occasione, la Corte dichiarò contrario all'art. 101 Cost. l'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, nella parte in cui escludeva la pubblicità delle udienze tributarie. Infatti, “sul presupposto che la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari potesse subire eccezioni soltanto in relazione a determinati procedimenti e in presenza di un'obiettivo e razionale giustificazione”, non furono ravvisate le condizioni necessarie a sorreggere la deroga presente nella disciplina del processo tributario.

4. L'esigenza di adeguate giustificazioni di ogni diversificazione del regime tributario per aree economiche o per tipologia di contribuenti

La sentenza n. **209** ha ribadito che “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 (sentenza n. 10 del 2015)”.

5. L'esclusione di un automatico incremento della capacità contributiva in conseguenza del matrimonio

La sentenza n. 179 del 1976, dichiarando illegittime le disposizioni dell'imposta complementare e dell'imposta sui redditi che prevedevano il cumulo dei redditi dei coniugi, ha già precisato che “non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso per effetto del matrimonio si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati”. Così l'ordinanza n. 94.

6. Le agevolazioni tributarie

6.1. Il carattere eccezionale e derogatorio e i limiti agli interventi ampliativi della Corte

L'ordinanza n. 94 ha rammentato che, “dato il carattere eccezionale e derogatorio delle agevolazioni tributarie”, alla Corte è “precluso estenderne l'ambito di applicazione se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici” (sentenza n. 218 del 2019).

7. Le imposte sui redditi

7.1. L'asimmetrica disciplina tributaria dei canoni di locazione non riscossi: il principio generale di irrilevanza della percezione e la deroga per le locazioni immobiliari a uso abitativo (l'accertamento giudiziale in sede di convalida di sfratto per morosità)

La sentenza n. 196 ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., dell'art. 26, comma 1, seconda parte, del d.P.R. n. 917 del 1986 (nella formulazione introdotta dalla legge n. 431 del 1998), il quale dispone che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili a uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore; e che per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti, come da avvenuto accertamento giurisdizionale, è riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare. La Corte ha evidenziato che “si è verificata, a partire da un determinato momento, un'asimmetria nella disciplina tributaria dei canoni non riscossi, a seconda che questi siano relativi a contratti di locazione di immobili ad uso abitativo o ad uso diverso (ovvero, in senso lato, commerciale)”. Il primo periodo del comma 1 dell'art. 26 “sancisce la regola generale per cui i redditi fondiari concorrono a formare il reddito complessivo indipendentemente dalla loro percezione. Per tale categoria reddituale, infatti, il presupposto dell'imposta deriva dal possesso di un immobile: a) qualificato da un titolo di appartenenza (proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale); b) situato nel territorio dello Stato; c) iscritto, con attribuzione di rendita, nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio urbano. In linea di principio, dunque, la determinazione dei redditi fondiari avviene nell'ottica tipica del catasto, ovvero in modo medio ordinario mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo stabilite dalla legge catastale, finalizzate ad apprezzare la potenzialità reddituale del bene immobile. Per gli immobili locati, il legislatore ha però nel tempo introdotto una diversa disciplina di determinazione del reddito fondiario, prevedendo l'assoggettamento a tassazione del valore più elevato tra il canone di locazione risultante dal contratto, ridotto di una certa percentuale, e la rendita catastale. Tale criterio, se ha reso più vicina all'effettività la quantificazione dell'imponibile, non ha però alterato quella logica di un'imposizione a carattere virtuale o figurativo, che tradizionalmente caratterizza l'intera categoria dei redditi fondiari. Attraverso il riferimento alla maturazione del credito *ex contractu* è stato, infatti, introdotto un diverso indice per misurare la potenzialità economica, ma è rimasto in ogni caso valido – sino alla più recente evoluzione per le locazioni di immobili ad uso abitativo (...) – il principio generale per cui i redditi fondiari concorrono indipendentemente dalla percezione a formare il reddito complessivo; pertanto, in tale logica, la morosità del conduttore non costituisce un elemento idoneo a far venire meno l'obbligo per il locatore di indicare nella dichiarazione annuale dei redditi il canone annuo pattuito e di corrispondere la relativa imposta. Solo le varie fattispecie di risoluzione del contratto, così come chiarito in via interpretativa dalla sentenza n. 362 del 2000 (...), determinano il venir meno del riferimento al reddito locativo e fanno tornare in vigore la regola generale della tassazione sulla base della rendita catastale”. Rispetto a questa disciplina, che si applicava indistintamente agli immobili sia ad uso abitativo,

sia commerciale, la legge n. 431 del 1998 “ha dato luogo a una vera e propria soluzione di continuità”, introducendo la censurata disposizione. Essa rappresenta “una evidente deroga al tradizionale principio che caratterizza i redditi fondiari, perché stabilisce, ma solo per le locazioni di immobili ad uso abitativo, che la *mora debendi* del conduttore, se accertata dal giudice (...), fonda il riconoscimento di un credito d’imposta per i canoni non percepiti, ancorché resti, di per sé, impregiudicato il diritto alla percezione del canone pattuito in base al contratto. Tale significativa novità – che attraverso un accostamento al principio di cassa attribuisce rilievo al momento della percezione dei canoni – non ha quindi riguardato tutte le locazioni: per quelle relative agli immobili ad uso commerciale è, infatti, rimasto fermo il metodo figurativo di imposizione”. La novella “è stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina, laddove stabilisce una diversità di trattamento tra le diverse tipologie di locazioni”. Di recente, l’asimmetria tra locazioni di immobili a uso abitativo e a uso commerciale si è accentuata perché per le prime si è previsto che i canoni non percepiti non concorrono a formare il reddito laddove la mancata percezione sia comprovata dall’intimazione di sfratto per morosità o dall’ingiunzione di pagamento (art. 3-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, applicabile ai canoni non percepiti dal 1° gennaio 2020).

8. L’IRAP

8.1. Il presupposto dell’esercizio abituale di un’attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi e la progressiva emersione di regimi particolari

L’IRAP “è stata introdotta nell’ordinamento per incrementare l’autonomia finanziaria delle Regioni, sostituendo cinque preesistenti e diversificate forme di prelievo, accomunate però dall’essere poste prevalentemente a carico di soggetti gestori di attività organizzate. Il presupposto dell’IRAP è stato individuato nell’esercizio abituale di un’attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, nonché, in ogni caso, nell’attività esercitata da società ed enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997); in tal modo l’imposta è stata assisa su un fatto economico, diverso dal reddito, comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell’attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione (sentenza n. 156 del 2001). Per effetto di numerose modifiche normative che nel tempo si sono stratificate sul quadro originario, la disciplina sulla determinazione della base imponibile dei singoli settori di attività e della natura dei soggetti passivi risulta oggi assai articolata e complessa, essendo il frutto di regimi particolari, specificamente individuati dal legislatore in ragione delle diverse attività e a cui fanno da corredo alcuni principi comuni”. Così la sentenza n. 12.

8.2. L’inserimento nella base imponibile, per banche, enti e società finanziarie, del margine d’intermediazione ridotto del 50% dei dividendi (compresi quelli derivanti da attività di trading)

La sentenza n. 12 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 446 del 1997, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui include nella base imponibile dell’IRAP per banche, enti e società finanziarie il margine di intermediazione ridotto del 50% dei dividendi, anziché considerare integralmente il margine riferito ai soli dividendi da attività di *trading*. Il presupposto impositivo dell’IRAP consiste nell’esercizio di un’attività autonomamente organizzata per la produzione o lo scambio di beni e servizi e la sua base imponibile viene individuata dal legislatore, in modo diversificato, in ragione della specifica attività esercitata dal contribuente. Per società di capitali ed enti che esercitano attività industriale o commerciale essa è costituita da un aggregato contabile, espressivo del valore della produzione della gestione corrente, dal quale sono esclusi, tra l’altro, oneri e proventi della gestione finanziaria. Per le banche e le società finanziarie, a seguito del recepimento, con il d.lgs. n. 38 del 2005, dei principi contabili internazionali IAS, “attraverso l’introduzione del principio di derivazione rafforzata, la base imponibile dell’IRAP viene sganciata da quella dell’IRES e fatta derivare per intero dai dati delle voci del conto economico appositamente individuate dal legislatore ai fini tributari”. Il margine di intermediazione risulta costituito dalla sommatoria di varie voci, tra le quali, in base alla circolare della Banca d’Italia n. 262 del 2005, “figurano i dividendi relativi ad azioni o quote detenute in portafoglio diverse da quelle valutate in base al

metodo del patrimonio netto”. Pertanto, atteso che non tutti i dividendi concorrono alla determinazione del margine di intermediazione, il criterio in base al quale essi vengono assoggettati a IRAP “discende (...) esclusivamente dal principio di derivazione rafforzata” e non risulta “in alcun modo ascrivibile alla volontà legislativa di intercettare i soli dividendi da *trading* attraverso un meccanismo forfettario”. La riduzione forfettaria del margine di intermediazione prevista dalla norma impugnata “appare rivolta principalmente ad evitare nel passaggio dal precedente regime, che escludeva l’imponibilità dei dividendi, a quello legato al principio di derivazione rafforzata, che invece parzialmente li include, un eccesso d’imposizione su tali dividendi, rilevanti sia in capo al percettore che all’emittente”. Infine, è da ritenersi erronea “la pretesa ricomprensione della sola attività di negoziazione di titoli partecipativi (attività di *trading*) nell’attività caratteristica di banche e altri enti e società finanziarie”, poiché “né l’attività esclusivamente e strettamente bancaria (...) né quella tipica di una *holding* relativa a società finanziarie (...) hanno come connotato caratteristico quello di negoziare titoli partecipativi”. Invero, il legislatore, nell’esercizio della propria discrezionalità, ha scelto di “considerare congiuntamente ai fini dell’imponibile dell’IRAP, non solo l’attività esclusiva o le diverse attività prevalenti tra loro equiparate (...), ma anche le più frequenti attività ancorché non prevalenti o solo strumentali”.

9. I tributi ambientali

9.1. La compatibilità della nozione costituzionale con il principio europeo “chi inquina paga”

La sentenza n. **52** ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 82 del 2021) ha delineato la “nozione costituzionale di tributo ambientale (...) in termini compatibili con il principio di derivazione comunitaria «chi inquina paga»”.

9.2. L’ecotassa

9.2.1. La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)

La sentenza n. **101** ha precisato che il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi (ecotassa) “è un’imposta regionale propria derivata con finalità ambientale, in quanto mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall’incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati)”. La finalità extrafiscale di tutela dell’ambiente “si collega al principio comunitario ‘chi inquina paga’, quale criterio di equa allocazione dei costi esterni dell’inquinamento” (sentenze nn. 52 del 2022 e 82 del 2021). Essa è attuata attraverso la commisurazione dell’imposta all’entità qualitativa e quantitativa dei rifiuti conferiti, nella prospettiva di disincentivarne la produzione e di incentivarne l’utilizzo virtuoso e alternativo, nonché l’impiego del gettito per opere di tutela e protezione ambientale. La legge, pur individuando il presupposto impositivo nel deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, identifica il soggetto passivo dell’obbligazione tributaria nel gestore dell’impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha messo in atto il comportamento dannoso per l’ambiente, così integrando il predetto presupposto. Alla stregua di tale meccanismo di distribuzione, l’onere del tributo ricade effettivamente sul soggetto inquinante e non sul soggetto deputato allo smaltimento, il quale, per mere ragioni di efficienza tributaria, deve provvedere alla sua corresponsione.

9.2.2. Il principio comunitario “chi inquina paga” e la necessità di riferire il carico dell’imposta al soggetto realmente inquinante

La Corte di giustizia dell’Unione europea ha affermato che “la piena libertà della legge interna di individuare nel gestore della discarica il soggetto passivo formale dell’obbligazione tributaria incontra il limite della necessità che il carico dell’imposta ricada su colui che ha realmente causato l’inquinamento. L’imposizione dell’obbligo tributario ai gestori delle discariche deve, dunque, essere subordinata alla condizione che il sistema fiscale sia accompagnato da misure dirette a garantire che il rimborso del tributo avvenga effettivamente e a breve termine al fine di non far gravare sui gestori stessi delle discariche oneri di gestione eccessivi derivanti da ritardi nei pagamenti da parte delle (...) amministrazioni, pregiudicando

in tal modo il principio ‘chi inquina paga’. In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare a costoro i costi connessi allo smaltimento dei rifiuti che essi non hanno prodotto ma di cui garantiscono semplicemente lo smaltimento nell’ambito della loro attività di prestatori di servizi” (sentenza 25 febbraio 2010, in causa C-172/08, Pontina Ambiente srl). Così la sentenza n. **101**.

10. L’imposta municipale unica

10.1. La definizione di abitazione principale ai fini della relativa esenzione

10.1.1. Il duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell’immobile e del suo nucleo familiare (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate)

L’ordinanza n. **94** ha sospeso il giudizio di costituzionalità dell’art. 13, comma 2, quinto periodo, del d.l. n. 201 del 2011 (come modificato dalla legge n. 147 del 2013), impugnato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 Cost., nella parte in cui – riconoscendo l’esenzione IMU per l’abitazione principale con riguardo a un solo immobile, qualora i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale – non prevede l’esenzione ove uno dei componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro Comune; ed ha altresì disposto l’autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale, ritenute pregiudiziali e non manifestamente infondate, del precedente quarto periodo, censurato, in relazione agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui, ai fini del riconoscimento dell’agevolazione *de qua*, definisce abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare. Le questioni sollevate dal rimettente sono “strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale” che definisce l’abitazione principale ai fini agevolativi. Il nesso con il nucleo familiare non era presente nell’originaria disciplina dell’IMU (istituita dall’art. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011) né nella successiva formulazione, che ne ha costituito la prima applicazione, del denunciato art. 13, comma 2, dove “l’agevolazione – consistente in una riduzione dell’aliquota – era invece riconosciuta per l’immobile nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente”. Tuttavia, in forza del quarto periodo del comma 2 dell’art. 13, “la possibilità di accesso all’agevolazione per ciascun possessore dell’immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti”. La previsione del nesso “determina un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizza nel matrimonio o nell’unione civile, la struttura della norma consente a ciascuno dei *partner* di accedere all’esenzione della loro, rispettiva, abitazione principale”. Pertanto, “anche laddove, intervenendo sulla disposizione eccezionale del successivo quinto periodo, fosse riconosciuto (...) l’accesso a un’unica agevolazione IMU per l’abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei componenti (...) fosse fissata in un immobile ubicato in altro Comune, rimarrebbe comunque confermata la (...) differenziazione del nucleo familiare”. Tutto ciò ha portato a dubitare della costituzionalità del quarto periodo dell’art. 13, comma 2. Infatti, “alla luce del rapporto di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice *a quo* e quella nascente dai dubbi (...) indicati, la risoluzione della questione avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo (...), nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il riconoscimento della agevolazione IMU per l’abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate” dal rimettente (ordinanza n. 18 del 2021). Quanto all’art. 3 Cost., “può dubitarsi dell’esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell’attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali”. In ordine all’art. 53, primo comma, Cost., “può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un’imposta di tipo reale quale l’IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole”. Infine, in riferimento all’art. 31 Cost., “potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli con misure economiche e altre provvidenze la

formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento peggiore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto”.

10.1.2. L'illegittimo riferimento anche al nucleo familiare, anziché al solo possessore dell'immobile, del duplice contestuale requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale

Le questioni oggetto di autorimessione disposta con l'ordinanza n. 94 del 2022 sono state ritenute fondate dalla sentenza n. 209 che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 53 Cost., l'art. 13, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 201 del 2011 (come modificato dalla legge n. 147 del 2013), nella parte in cui stabiliva che, ai fini dell'esenzione IMU sull'abitazione principale, per tale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente, anziché riferire detto requisito al solo possessore. Nell'ordinamento costituzionale “non possono trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che, così formalizzando il proprio rapporto, decidono di unirsi in matrimonio o di costituire una unione civile”. Era proprio questo l'effetto prodotto dal censurato periodo perché, “in conseguenza del riferimento al nucleo familiare ivi contenuto” (estraneo all'originaria formulazione: sentenza n. 262 del 2020), “sino a che non avviene la costituzione di tale nucleo, la norma consente a ciascun possessore di immobile che vi risieda anagraficamente e dimori abitualmente, di fruire pacificamente dell'esenzione IMU sull'abitazione principale, anche se unito in una convivenza di fatto: i partner in tal caso avranno diritto a una doppia esenzione, perché ciascuno di questi potrà considerare il rispettivo immobile come abitazione familiare”. La scelta di regolare il proprio rapporto affettivo in base alla disciplina legale del matrimonio o dell'unione civile determinava, invece, “l'effetto di precludere la possibilità di mantenere la doppia esenzione anche quando effettive esigenze, come possono essere in particolare quelle lavorative, impongano la scelta di residenze anagrafiche e dimore abituali differenti”. Nel diritto vivente, poi, il riferimento al nucleo familiare era interpretato nel senso di “precludere addirittura ogni esenzione ai coniugi che abbiano stabilito la residenza anagrafica in due abitazioni site in comuni diversi”. La ricostruzione della pertinente evoluzione normativa ha evidenziato “come si sia realizzato, nella struttura della misura fiscale in oggetto, il passaggio dalla considerazione di una situazione meramente oggettiva (la residenza e la dimora abituale del possessore dell'immobile, prescindendo dalla circostanza che si trattasse di soggetti singoli, coabitanti, coniugati o uniti civilmente) al rilievo dato a un elemento soggettivo (la relazione del possessore dell'immobile con il proprio nucleo familiare)”. Nell'esegesi giurisprudenziale, particolarmente restrittiva al cospetto di norme agevolative (sentenza n. 242 del 2017), l'introduzione dell'elemento soggettivo si è risolta nell'esito di una “radicale penalizzazione dei possessori di immobili che hanno costituito un nucleo familiare, i quali, se residenti in comuni diversi, si sono visti escludere dal regime agevolativo entrambi gli immobili che invece sarebbero stati candidati a fruirne con la originaria formulazione” del d.lgs. n. 23 del 2011. L'agevolazione *de qua* “non rientra tra quelle strutturali, essendo senza dubbio inquadrabile tra quelle in senso proprio (sentenza n. 120 del 2020). Inoltre, se da un lato, essa si può ritenere rivolta a perseguire la finalità di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione (art. 47, secondo comma, Cost.), dall'altro esenta le abitazioni principali dei residenti dalla più importante imposta municipale”, determinando un effetto poco lineare rispetto ai principi che giustificano l'autonomia fiscale locale: se gran parte dei residenti è esentata, l'imposta finirà per risultare a carico di chi non vota nel comune che la stabilisce. “In difetto di una chiara causa costituzionale l'esenzione (...) è pertanto riconducibile a una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore”, soggetta a un sindacato particolarmente rigoroso. Nell'attuale contesto “caratterizzato dall'aumento della mobilità nel mercato del lavoro, dallo sviluppo dei sistemi di trasporto e tecnologici, dall'evoluzione dei costumi, è sempre meno rara l'ipotesi che persone unite in matrimonio o unione civile concordino di vivere in luoghi diversi, ricongiungendosi periodicamente, ad esempio nel fine settimana, rimanendo nell'ambito di una comunione materiale e spirituale. In tal caso, ai fini del riconoscimento dell'esenzione dell'abitazione principale, non ritenere sufficiente la residenza e (...) la dimora abituale in un determinato immobile (...) determina una evidente discriminazione rispetto a chi, in quanto singolo o convivente di fatto, si vede riconosciuto il suddetto beneficio al semplice sussistere del doppio contestuale requisito della residenza e della dimora abituale nell'immobile di cui sia possessore. Non vi è ragionevole motivo per discriminare tali situazioni: non può, infatti, essere evocato l'obbligo di coabitazione stabilito per i coniugi (...), dal momento che una determinazione consensuale o una giusta causa non impediscono loro, indiscussa

l'affectio coniugalis, di stabilire residenze disgiunte”. Né a tale possibilità si oppongono le norme sulla “residenza familiare” dei coniugi o “comune” degli uniti civilmente. Il denunciato riferimento al nucleo familiare determinava “il venir meno del beneficio, deteriorando così, in senso discriminatorio, la logica che consente al singolo o ai conviventi di fatto di godere *pro capite* delle esenzioni per i rispettivi immobili dove si realizza il requisito della dimora e della residenza abituale. D’altra parte, a difesa della struttura della norma censurata nemmeno può essere invocata una giustificazione in termini antielusivi, motivata sul rischio che le cosiddette seconde case vengano iscritte come abitazioni principali. In disparte che tale rischio esiste anche per i conviventi di fatto, (...) i comuni dispongono di efficaci strumenti per controllare la veridicità delle dichiarazioni”. La norma disciplinava così “situazioni omogenee in modo ingiustificatamente diverso” e si rivelava penalizzante per le famiglie (e le unioni civili) che avessero concordato di vivere in luoghi diversi, conducendo il diritto vivente a riconoscere l’esenzione solo in caso di “frattura del rapporto di convivenza tra i coniugi e conseguente disgregazione del nucleo familiare”. Presupponendo il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili, “l’IMU riveste la natura di imposta reale e non ricade nell’ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito. Appare pertanto con ciò coerente il fatto che nella sua articolazione normativa rilevino elementi come la natura, la destinazione o lo stato dell’immobile, ma non le relazioni del soggetto con il nucleo familiare e, dunque, lo *status* personale del contribuente. Ciò salvo, in via di eccezione, una ragionevole giustificazione, che nel caso però non sussiste: qualora, infatti, l’organizzazione della convivenza imponga ai coniugi o ai componenti di una unione civile l’effettiva dimora abituale e residenza anagrafica in due immobili distinti, viene ovviamente meno la maggiore economia di scala che la residenza comune potrebbe determinare, ovvero la convivenza in un unico immobile, fattispecie che *per tabulas* nel caso in considerazione non si verifica”. L’esito di accoglimento ha comportato l’illegittimità consequenziale di ulteriori norme. Innanzitutto, è stato caducato (con conseguente inammissibilità, per sopravvenuta carenza di oggetto, delle questioni che avevano dato luogo all’ordinanza di autorimessione) il successivo quinto periodo del comma 2 dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, ove era stabilito che, nel caso in cui i componenti del nucleo familiare avessero stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l’abitazione principale e le relative pertinenze si applicavano per un solo immobile. Tale disposizione, “incompatibile con la *ratio* della decisione”, avrebbe lasciato in essere le descritte violazioni costituzionali all’interno dello stesso comune, dove, “in caso di residenze e dimore abituali disgiunte, una coppia di fatto godrebbe di un doppio beneficio”, precluso, invece, senza apprezzabile motivo, a quella unita in matrimonio o unione civile. “È ben vero che la necessità di residenza disgiunta all’interno del medesimo comune rappresenta una ipotesi del tutto eccezionale (e che come tale dovrà essere oggetto di accurati e specifici controlli da parte delle amministrazioni comunali), ma, da un lato, date sia le grandi dimensioni di alcuni comuni italiani, sia la complessità delle situazioni della vita, essa non può essere esclusa *a priori*; dall’altro, mantenere in vita la norma determinerebbe un accesso al beneficio del tutto casuale, in ipotesi favorendo i nuclei familiari che magari per poche decine di metri hanno stabilito una residenza al di fuori del confine comunale e discriminando quelli che invece l’hanno stabilita all’interno dello stesso”. L’illegittimità è stata poi estesa alla lett. b) del comma 741 dell’art. 1 della legge n. 160 del 2019, dove, in relazione alla “nuova IMU” (comprensiva del tributo sui servizi indivisibili), era ribadita la disciplina del quarto e quinto periodo del comma 2 dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011; e alle modifiche apportate alla suddetta lettera dall’art. 5-*decies*, comma 1, del d.l. n. 146 del 2021, che riconosceva l’agevolazione per un solo immobile scelto dai componenti del nucleo anche nell’ipotesi di immobili diversi situati in comuni differenti. Infatti, consentendo ai contribuenti di individuare l’unico immobile da esentare, la novella disancorava, “ancora una volta, la spettanza del beneficio dall’effettività del luogo di dimora abituale, negando così una doppia esenzione per ciascuno degli immobili nei quali i coniugi o i componenti di una unione civile abbiano avuto l’esigenza, in forza delle necessità della vita, di stabilirla, assieme, ovviamente, alla residenza anagrafica”. Nel complesso, le dichiarazioni di illegittimità “valgono a rimuovere i *vulnera* agli artt. 3, 31 e 53 Cost. imputabili all’attuale disciplina dell’esenzione IMU con riguardo alle abitazioni principali, ma non determinano, in alcun modo, una situazione in cui le cosiddette seconde case delle coppie unite in matrimonio o in unione civile ne possano usufruire. Ove queste abbiano la stessa dimora abituale (e quindi principale) l’esenzione spetta una sola volta. Da questo punto di vista il venir meno di automatismi, ritenuti incompatibili con i suddetti parametri, responsabilizza i comuni e le altre autorità preposte ad effettuare adeguati controlli al riguardo; controlli che (...) la legislazione vigente consente in termini senz’altro efficaci”.

11. Fattispecie di natura non tributaria

11.1. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. 27, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

11.2. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. 128, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

11.3. La decurtazione triennale (cessata dal 31 dicembre 2021 per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 172, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

11.4. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 182, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

12. La riscossione

12.1. L'(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello "scalare inverso" – Monito al legislatore

La sentenza n. 66 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui – per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 che li dichiarava applicabili sin dalla loro entrata in vigore anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali dalle società private scorporate – estendevano alle predette società il meccanismo di riscossione dello "scalare inverso" che comporta lo scaglionamento, in ordine cronologico inverso a quello dell'affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità riguardanti le somme iscritte a ruolo. In seguito al superamento del principio del "non riscosso per riscosso", in virtù del quale i concessionari nazionali della riscossione anticipavano le somme iscritte a ruolo, salvo il rimborso delle quote inesigibili, sono state introdotte proroghe "generiche" per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità delle somme iscritte a ruolo, riguardanti tutti i concessionari della riscossione, ma anche proroghe "specifiche", quali quelle previste dal d.l. n. 203 del 2005 e dalle norme impugnate, che hanno invece interessato solo i concessionari a partecipazione pubblica. I censurati commi 687 e 688 prorogano il termine per il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 ed esentano da controlli le quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro. Tali norme erano già state oggetto di censure, ritenute inammissibili dalla sentenza n. 51 del 2019 a motivo "dell'erroneo presupposto interpretativo sui soggetti destinatari", atteso che le società private scorporate non potevano "annoverarsi tra gli agenti della riscossione, cui unicamente e univocamente il legislatore aveva inteso" riferirsi. La descritta disciplina era stata "introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti pubblici della riscossione", tra le quali l'esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza dell'acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità, e non doveva ritenersi estensibile a quelle imprese private che liberamente avessero inteso assumere un'attività di riscossione a rischio, per poi concentrarla in capo a soggetti costituiti tramite scorporo di ramo d'azienda. Il denunciato comma

815, nell'estendere "ab origine o comunque con interpretazione autentica (...) il meccanismo dello scalare inverso anche alle società scorporate", contrastava con l'assunto della sentenza n. 51 del 2019, in base al quale "non rientrava tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis* l'applicabilità alle società scorporate delle norme che avevano introdotto il nuovo meccanismo", ed assumeva "senz'altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall'efficacia retroattiva". Tuttavia, tale retroattività non trovava "adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza". Infatti, il meccanismo *de quo* "era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti pubblici della riscossione per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano (...) ancora aperti", laddove per le "società private scorporate (...) erano, invece, ormai scaduti". La norma avrebbe avuto "l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (...) prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori", in assenza di alcuna ragionevole giustificazione e, inoltre, "rispetto alla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore (sentenza n. 39 del 2021)", si presentava "irrimediabilmente contraddittoria". Infine, la Corte ha invitato il legislatore, nel contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica (introdotta dalla legge n. 234 del 2021, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021), a evitare "interventi di rottamazione e stralcio contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali della Costituzione".

12.2. La definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 (la duplice ratio di ridurre il contenzioso e ottimizzare l'attività di riscossione)

"Il procedimento di definizione agevolata disciplinato dall'art. 3 del d.l. n. 119 del 2018 (...) consente di estinguere i debiti risultanti dai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, versando le sole somme iscritte a ruolo a titolo di capitale e di interessi, nonché quelle maturate a favore dell'agente della riscossione per aggio e spese per le procedure esecutive e per la notificazione della cartella di pagamento. Si tratta di una forma atipica di definizione del carico fiscale mediante pagamento in misura predefinita, dalla quale deriva l'elisione delle conseguenze sanzionatorie dell'inadempimento dell'obbligazione tributaria e, al contempo, l'estinzione della *res litigiosa* (...), nella prospettiva di recuperare risorse finanziarie e ridurre il contenzioso (sentenza n. 321 del 1995) e di ottimizzare l'attività di riscossione (sentenza n. 29 del 2018). Il debitore accede alla procedura di condono fiscale, manifestando all'agente della riscossione la propria volontà di aderire alla definizione attraverso un'apposita dichiarazione, con la quale sceglie se estinguere il debito in unica soluzione o in forma rateizzata, segnala l'eventuale pendenza di giudizi aventi a oggetto i carichi indicati e assume l'impegno a rinunciarvi. A fronte della produzione di copia della dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, il giudice dispone la sospensione del giudizio nelle more del pagamento delle somme dovute (...). La durata dell'arresto processuale risulta dunque commisurata al termine finale per l'adempimento scelto dal debitore". La speciale ipotesi di sospensione "è funzionale allo svolgimento della procedura di condono e quindi all'estinzione della *res controversa*, la quale si verifica soltanto con l'effettivo perfezionamento della definizione agevolata ed è pronunciata dal giudice all'esito della verifica della documentazione attestante la regolarità dei pagamenti effettuati. In caso contrario, ovvero nell'ipotesi in cui si verifichi un evento ostativo al buon esito della procedura, il giudice revoca la sospensione su istanza di una delle parti". Così la sentenza n. 141 che ha dichiarato inammissibili, in quanto eventuali, ipotetiche e premature, le questioni di costituzionalità dell'art. 3, commi 5 e 6, del d.l. n. 119 del 2018, impugnato, in riferimento a numerosi parametri, in quanto condiziona alla richiesta di parte la revoca della sospensione del processo tributario disposta sulla base della presentazione della dichiarazione del contribuente di adesione alla definizione agevolata.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Le misure legislative di contrasto alla pandemia da COVID-19 (le diverse fasi)

La sentenza n. **87** ha rammentato che, con il diffondersi dell'emergenza sanitaria da COVID-19, il Governo "ha varato una serie di misure volte a contenere la propagazione del virus, relative anche ai processi civili". Questa disciplina speciale si è articolata in diverse fasi: "dalla sospensione radicale dei giudizi ritenuti non urgenti dal legislatore, nel periodo sino all'11 maggio 2020 (la cosiddetta prima fase), alla successiva attribuzione ai dirigenti degli uffici giudiziari del compito e della responsabilità di adottare le misure organizzative necessarie sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento (la cosiddetta seconda fase), sino a un graduale ritorno alla normalità, pur temperato dalla possibilità di celebrare le udienze da remoto o mediante trattazione scritta".

1.2. La mediazione civile obbligatoria

1.2.1. La configurazione come condizione di procedibilità delle domande giudiziali con finalità deflattive

La sentenza n. **10** ha rammentato che "la mediazione civile obbligatoria è stata introdotta dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010 con un evidente intento deflattivo del contenzioso (sentenza n. 97 del 2019) ed è strutturata quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali. La parte che intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie ivi specificamente individuate è, infatti, tenuta, assistita dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione, al fine di tentarne la composizione stragiudiziale. Si è al cospetto, pertanto, di un procedimento contraddistinto dall'obbligatorietà, che deve essere espletato, pena l'improcedibilità della domanda, prima dell'instaurazione di una lite giudiziaria. Esso, di conseguenza, condiziona, in determinate materie, l'esercizio del diritto di azione".

1.3. La tutela dell'attore e la certezza dei traffici quali obiettivi della trascrizione della domanda

La sentenza n. **143** ha evidenziato che il microsistema di pubblicità dichiarativa realizzato dagli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., mediante la disciplina della trascrizione e cancellazione delle domande giudiziali, "porta a sintesi plurimi diritti individuali e interessi generali, tutti di rilievo costituzionale. L'effetto prenotativo della trascrizione della domanda – cioè l'effetto che consente alla domanda trascritta di prevalere sulle successive trascrizioni e iscrizioni eseguite contro il convenuto, una volta trascritta la sentenza di accoglimento – risponde ad un principio basilare di effettività della tutela giurisdizionale, quello per cui la durata del processo non può mai andare a detrimento dell'attore che ha ragione, impedendogli di conseguire la tutela effettiva del suo diritto". Peraltro, "la trascrizione della domanda giudiziale tende anche – conformemente alla sua funzione tipica di pubblicità-notizia – a tutelare i terzi, per consentire loro di poter valutare la convenienza o meno del compimento di negozi giuridici con una delle parti litiganti" (sentenza n. 523 del 2002). La trascrizione della domanda "persegue questi obiettivi di tutela dell'attore e di certezza dei traffici, gravando la proprietà del convenuto di una formalità pregiudizievole che, quale riflesso negativo dell'effetto prenotativo, può limitare di fatto la commerciabilità del bene attinto".

1.4. La preclusione al giudice del potere di ordinare, con provvedimento d'urgenza, la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. **143** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., nella parte in cui non consentono al giudice di ordinare con provvedimento cautelare la cancellazione della trascrizione di una domanda

giudiziale, nemmeno ove manifestamente infondata. La trascrizione della domanda “corrisponde a un’iniziativa libera e unilaterale dell’attore che non soggiace a controlli preventivi di natura sostanziale, ma unicamente alle verifiche formali del conservatore dei registri” immobiliari. La giurisprudenza di merito ammette “l’ordine cautelare di cancellazione quando la trascrizione (...) concerne una domanda non solo infondata, ma addirittura estranea al novero tassativo delle domande trascrivibili” e l’art. 2668-*bis* cod. civ., introdotto dalla legge n. 69 del 2009, ha disposto la “limitazione temporale dell’efficacia della trascrizione della domanda giudiziale, il cui effetto si conserva ora per venti anni”. Il convenuto che subisce la trascrizione di una domanda giudiziale relativa a un diritto di cui viene accertata l’inesistenza dispone di “un rimedio *ex post*, di carattere risarcitorio, compendiato nella responsabilità processuale aggravata dell’attore trascrivente” (art. 96, secondo comma, cod. proc. civ.) la quale si configura a prescindere dalla mala fede o colpa grave dell’attore. La condanna, tuttavia, può risultare “in concreto mezzo inidoneo, o quantomeno insufficiente, e non soltanto per ragioni connesse alla solvibilità dell’attore stesso” ma anche quando, a causa della durata del giudizio, la trascrizione insiste a lungo su cespiti di rilievo. Tra l’altro, il “mantenimento incondizionato del requisito del giudicato ai fini dell’ordine di cancellazione della trascrizione della domanda” si rivela incoerente rispetto alla tendenza normativa “a collegare effetti sempre più incisivi alla sentenza in sé anche non passata in giudicato”, della quale è un esempio l’introduzione, ad opera della legge n. 353 del 1990, dell’art. 669-*novies*, terzo comma, cod. proc. civ., secondo il quale “il provvedimento cautelare perde efficacia se il diritto oggetto della cautela è dichiarato inammissibile con sentenza anche non passata in giudicato”. Pertanto, pur rilevando che, in ragione dell’effetto prenotativo, “la trascrizione della domanda giudiziale ha una funzione composita, anche a tutela di terzi, che non ne permette l’assimilazione alla tutela cautelare”, vi è incongruenza tra la posizione di chi, avendo subito la trascrizione di un provvedimento cautelare, in quanto tale, “vagliato dal giudice in ordine al *fumus boni iuris*, può ottenerne la cancellazione anche prima della formazione del giudicato a lui favorevole”, e quella di chi, avendo subito la trascrizione di una domanda, di cui il giudice non ha vagliato *ex ante* la fondatezza, non può ottenere la relativa cancellazione. Peraltro, nessuna delle soluzioni ipotizzabili per ridurre l’incongruenza del vigente microsistema di pubblicità dichiarativa risulta “costituzionalmente obbligata, neanche con riguardo alle domande delle quali si assuma la manifesta infondatezza o il carattere emulativo”, né risulta priva di contraddizioni: la sua individuazione spetta al legislatore, nell’esercizio dell’ampia discrezionalità di cui dispone nella conformazione degli istituti processuali. Al riguardo, l’auspicata “attribuzione al giudice del potere di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda con un provvedimento d’urgenza” comporterebbe la perdita dell’effetto prenotativo sulla base di una cognizione sommaria e, pur se all’esito del reclamo o del giudizio di merito l’attore “potesse trascrivere nuovamente la medesima domanda”, in tal caso, l’effetto opererebbe solo *ex nunc*, con conseguente soccombenza “nei confronti di terzi che avessero trascritto o iscritto sullo stesso bene *medio tempore*”. Inoltre, si renderebbe necessario anche “regolare specificamente il meccanismo anticipatorio” atteso che, a differenza della fattispecie *ex art. 700* cod. proc. civ., si chiede l’anticipazione di una pronuncia di rigetto e non di accoglimento. In alternativa, si potrebbe ipotizzare “la cancellazione della trascrizione della domanda (...) anticipata rispetto alla formazione del giudicato”, regolando, al contempo, “le conseguenze pubblicitarie di un’eventuale riforma o cassazione della sentenza contenente l’ordine di cancellazione”, o si potrebbe ricorrere a soluzioni che “riducano la durata dell’efficacia della trascrizione o ne subordinino la rinnovazione ad una favorevole deliberazione giudiziale *cognita causa*”. Invero, tutte le ipotesi di revisione del microsistema della pubblicità dichiarativa richiedono interventi di dettaglio e correttivi, riservati alla discrezionalità del legislatore.

1.5. Il rito camerale

1.5.1. L’assenza di formalismi non essenziali

Il rito camerale “è connotato dall’assenza di formalismi non essenziali (...), in quanto preordinato a soddisfare esigenze di speditezza e semplificazione”; in generale, “nel procedimento camerale non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario” e “possono essere finanche proposte per tutto il corso di esso domande nuove” (sentenza n. 61 del 2021). Così l’ordinanza n. 42.

1.6. L'esecuzione

1.6.1. Il pignoramento e i suoi effetti sostanziali

La sentenza n. **87** ha precisato che “il pignoramento – il quale consiste in un’ingiunzione notificata dal creditore al debitore (che ne deve necessariamente avere conoscenza: sentenza n. 68 del 1994) per il tramite dell’ufficiale giudiziario ad astenersi dal compiere atti di disposizione del bene – modifica la situazione di responsabilità patrimoniale del debitore in quanto l’assoggettabilità generica dei beni alla garanzia dei creditori, ai sensi dell’art. 2740 cod. civ., diventa assoggettamento specifico di un bene determinato, destinato ad essere oggetto dell’esecuzione forzata. Particolarmente rilevanti sono (...) gli effetti sostanziali del pignoramento previsti dall’art. 2913 cod. civ., che sanziona con l’inefficacia, ove avvenuti in pregiudizio del creditore pignorante e degli altri creditori eventualmente intervenuti, gli atti di alienazione dei beni sottoposti a pignoramento, pur se quest’ultimo non determina alcuna modificazione nella capacità d’agire o nel potere di disporre del debitore esecutato. In ogni caso, il pignoramento, pur non incidendo sul diritto di proprietà del debitore sul bene pignorato, imprime al bene una destinazione che il debitore esecutato non può alterare o pregiudicare con una propria condotta, almeno rispetto ai creditori che partecipano alla procedura esecutiva”.

1.6.2. I privilegi

1.6.2.1. Il principio di legalità in materia di privilegi e la natura eccezionale delle cause legittime di prelazione rispetto alla regola della *par condicio creditorum*

“Le cause legittime di prelazione costituiscono eccezioni alla regola generale, enunciata dall’art. 2741 cod. civ., per la quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, accordando preferenza a quei crediti che, in ragione della causa o delle qualità del titolare, esigano una tutela particolare”. L’efficienza del sistema “è garantita dall’equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l’eccezione del regime preferenziale, giacché l’indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato. A presidio di tale meccanismo, è posto il principio di legalità, in forza del quale solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione assiologica, sull’ordine di valori espresso dalla regola della *par condicio creditorum*, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell’art. 2745 cod. civ., rappresentino la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi (sentenza n. 326 del 1983)”. Così la sentenza n. **101**.

I privilegi “costituiscono, come le altre cause legittime di prelazione, una deroga al principio della *par condicio creditorum* sancito dal primo comma dell’art. 2741 cod. civ. Proprio la valenza derogatoria delle cause legittime di prelazione rispetto al fondamentale principio di eguale concorrenza dei creditori sui beni del comune debitore implica che le norme attributive dei privilegi abbiano natura eccezionale. In particolare, i privilegi – a differenza del pegno e dell’ipoteca – non dipendono da un peculiare vincolo su un bene del debitore, ma sono attribuiti dal legislatore a determinati crediti in ragione (e nella misura) della meritevolezza della relativa causa. Ne deriva, pertanto, che l’efficienza di un sistema siffatto è garantita dall’equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l’eccezione del regime preferenziale, giacché l’indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato (...). Vi è dunque che solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione, sull’ordine di valori espresso dalla regola della *par condicio creditorum*, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell’art. 2745 cod. civ., costituiscano la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi” (sentenze nn. 101 del 2022 e 326 del 1983). “Nell’esercizio delle relative valutazioni è riconosciuta al legislatore un’ampia discrezionalità (...), e ciò anche in ordine alla scelta sulla natura, generale o speciale, del privilegio mobiliare e sulla graduazione all’interno dei crediti privilegiati”. Così la sentenza n. **167**.

1.6.2.2. Il privilegio generale mobiliare per i crediti derivanti dalla prestazione di attività lavorativa in senso ampio

La sentenza n. **167** ha rammentato che l’art. 2751-bis cod. civ. è stato introdotto dalla legge n. 426 del 1975 “al fine di attribuire ai lavoratori subordinati, ai professionisti e ad altri lavoratori autonomi, agli agenti, ai coltivatori diretti (e assimilati), agli artigiani e ai soci di società ed enti cooperativi di produzione e lavoro, un privilegio generale sui beni mobili del soggetto in favore del quale avevano

prestato la propria attività per determinati crediti sorti entro un certo lasso temporale (individuato, in coerenza con il principio di legalità sancito dall'art. 2745 cod. civ. che presidia l'individuazione dei crediti privilegiati, per ciascuno di essi dalla stessa norma) sul modello di quanto inizialmente previsto per i lavoratori subordinati". In particolare, il n. 1) ha previsto il privilegio generale sui mobili per le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma, ai prestatori di lavoro subordinato e tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte del datore, dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori e il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile. Il n. 2) ha previsto lo stesso privilegio per le retribuzioni dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera intellettuale dovute per gli ultimi due anni di prestazione. Il n. 3) ha contemplato il privilegio sulle provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia dovute per l'ultimo anno di prestazione e sulle indennità dovute per la cessazione del rapporto. La *ratio* dell'art. 2751-*bis* cod. civ. è stata ravvisata "nel riconoscimento di una collocazione privilegiata ai crediti ivi indicati in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa in senso ampio, svolta in varie forme contrattuali, in particolare come lavoro subordinato o autonomo e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del prestatore" (sentenze nn. 1 del 2020 e 1 del 2000). La sentenza n. 1 del 2000 ha coerentemente chiarito che il suddetto n. 3) "deve essere inteso nel senso di escludere dal proprio ambito di applicazione i crediti delle società di capitali, per la diversità causale di tali crediti rispetto a quelli che il legislatore ha inteso tutelare, che devono essere identificati con quelli per lo svolgimento, in forma personale, di un'attività di lavoro, subordinata o autonoma che sia, che costituiscono crediti fondamentali per il sostentamento del lavoratore". Successivamente, la legge n. 205 del 2017 è intervenuta sul citato n. 2), assicurando tanto al credito avente ad oggetto il corrispettivo del servizio del professionista quanto al credito per rivalsa dell'IVA gravante sui compensi percepiti lo stesso privilegio generale sui mobili. In proposito, la sentenza n. 1 del 2020 ha osservato che, "anche se il credito di rivalsa per IVA non può dirsi accessorio del credito retributivo, avendo *stricto iure* diversa natura, nondimeno l'inadempimento (o ritardato adempimento) del primo comporta, in termini sostanziali, una decurtazione di quest'ultimo; sicché si giustifica, per i professionisti e per ogni altro prestatore d'opera, l'elevazione del regime del privilegio da quello degli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ. – che risultava di fatto poco efficace, mancando quasi sempre un bene mobile o immobile al quale potesse riferirsi il servizio o l'attività prestata – a quello, di maggior favore", posto dall'art. 2751-*bis*, n. 2), cod. civ. "L'estensione del privilegio mobiliare in esame trova specifica giustificazione nell'esigenza di tutela della prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma" (sentenza n. 1 del 2000).

1.6.2.3. Il privilegio generale mobiliare per i crediti di imposta (la ratio di assicurare allo Stato e agli enti territoriali la provvista dei mezzi economici necessari per l'esercizio delle loro funzioni)

La sentenza n. 101 ha rammentato che l'art. 2752 cod. civ. "reca la disciplina del privilegio generale a protezione dei crediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali e risponde alla fondamentale e imprescindibile esigenza di tali enti pubblici di reperire prontamente i mezzi per l'esercizio delle proprie funzioni". Secondo la giurisprudenza di legittimità, il privilegio *de quo* deve applicarsi anche ai crediti tributari delle Regioni poiché "la *ratio* che sorregge tale causa di prelazione va individuata nell'esigenza di assicurare all'ente territoriale la provvista dei mezzi economici necessari per l'adempimento dei compiti istituzionali e tale ragione giustificativa vale a legittimare un'interpretazione estensiva – e non analogica – della norma, in forza della comune appartenenza della Regione, insieme ai Comuni e alle Province, alla categoria degli enti territoriali". La causa di prelazione che assiste i crediti tributari degli enti territoriali si iscrive nel "paradigma del privilegio generale mobiliare, di cui condivide la funzione di limite esplicito alla regola della *par condicio creditorum*, stabilito dalla legge al fine di anettere tutela preferenziale e rafforzata ad un credito (...) reputato dall'ordinamento meritevole di più intensa protezione".

1.6.2.4. La natura privilegiata del credito di rivalsa IVA

La sentenza n. 167 ha rammentato che, "a differenza del credito fiscale, il quale rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base a uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese, quello per rivalsa trova titolo nel potere accordato, a determinate condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento

del tributo di recuperarne l'onere economico (sentenza n. 101 del 2022). Nel sistema dell'IVA, il credito di rivalsa, autonomo rispetto a quello per la prestazione, è ad esso soggettivamente e funzionalmente connesso in maniera particolarmente pregnante (...). Invero, il soggetto passivo (cedente di un bene o prestatore di un servizio) che effettua un'operazione imponibile ed emette fattura, e diviene così debitore dell'imposta nei confronti dell'Erario, ha diritto di rivalersi verso il cessionario o il committente e, in tal modo, il debito tributario è neutralizzato dalla rivalsa, che costituisce un credito del soggetto passivo dell'IVA nei confronti della controparte contrattuale che si aggiunge, per effetto di legge, al corrispettivo pattuito. Proprio la peculiare valenza del credito di rivalsa aveva comportato, sin dall'istituzione dell'IVA (...), la previsione, da parte dell'art. 18 del d.P.R. n. n. 633 del 1972, in favore di colui il quale aveva posto in essere l'operazione imponibile, non solo di un privilegio speciale sui beni immobili oggetto della cessione, ovvero della prestazione di servizi, ma anche di un privilegio generale mobiliare, con lo stesso grado di quello previsto per i crediti dello Stato (cui era tuttavia posposto). La predetta norma era rimasta formalmente in vigore anche dopo che la legge n. 426 del 1975, nel riordinare la disciplina civilistica dei privilegi, era intervenuta sugli artt. 2758 e 2772, terzo comma, cod. civ., prevedendo due privilegi speciali per il credito di rivalsa IVA. In particolare, l'art. 2758 cod. civ. contempla, al secondo comma, un privilegio speciale per i crediti di rivalsa verso il cessionario ed il committente (...) sui beni che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio. Inoltre, l'art. 2772, terzo comma, cod. civ. stabilisce che eguale privilegio hanno i crediti di rivalsa, verso il cessionario ed il committente, (...) sugli immobili che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio". La sentenza n. 25 del 1984 ha chiarito che "il privilegio generale, di cui al predetto art. 18 del d.P.R. n. 633 del 1972, era in realtà stato abrogato da quello speciale successivamente introdotto". Il credito di rivalsa IVA è stato tutelato così esclusivamente, per lungo tempo, dai due indicati privilegi speciali. "Tuttavia, in tale assetto, il credito di rivalsa di fatto resta, il più delle volte, mero credito chirografario perché di solito la prestazione del professionista o del lavoratore autonomo non riguarda un bene, mobile o immobile, oggetto di cessione o al quale si riferisce il servizio o l'attività prestati (sentenza n. 1 del 2020)". La legge n. 205 del 2017 è così intervenuta sull'art. 2751-bis, n. 2), cod. civ., estendendo al credito di rivalsa per l'IVA maturato nei due anni precedenti il privilegio generale mobiliare in favore dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera. La distinzione tra tali categorie era stata già da lungo tempo superata dalla sentenza n. 1 del 1998 che aveva dichiarato illegittimo il suddetto n. 2), limitatamente alla parola "intellettuale", eliminando la diversità di disciplina che l'originaria formulazione effettuava tra prestatori d'opera, a seconda che quest'ultima fosse "intellettuale" (come per i professionisti) o no (come era possibile in altri casi), stante l'omogeneità delle categorie di soggetti (e di crediti), riconducibili allo stesso tipo contrattuale delineato dall'art. 2222 cod. civ.

1.6.2.5. I limiti all'intervento della Corte: il divieto di introdurre cause di prelazione ulteriori e l'ammissibilità di un'estensione logicamente necessitata di quelle esistenti a fattispecie omogenee

La sentenza n. 101 ha rammentato che, "in considerazione del carattere politico-economico dei criteri che orientano il riconoscimento della natura privilegiata di determinati crediti, non è consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pure con riguardo a posizioni creditorie che sottendono interessi di rango costituzionale, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti" (sentenze nn. 113 del 2004, 1 del 1998, 40 del 1996, 84 del 1992). Poiché "non è possibile individuare una *ratio* che trascenda ed unifichi le figure di privilegio previste nell'ordinamento, la Corte non può sindacare una disposizione, che, istituendo il privilegio, accordi protezione ad un determinato interesse, sul presupposto che la stessa disciplina non tuteli un interesse di uguale o più rilevante valore, ma deve limitarsi a verificare la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, a compiere un'estensione logicamente necessitata" (sentenza n. 1 del 2020). Inoltre, "il privilegio esprime una nozione relazionale perché, quale criterio di preferenza, pone in comparazione il credito preferito e quello sacrificato. Per tale ragione, esso va riguardato tenendo conto delle norme che regolano i rapporti tra i crediti che ne sono muniti, ossia della loro graduazione, sicché l'attribuzione del rango privilegiato ad un credito non può essere disgiunta dalla sua collocazione nell'ordine dei privilegi, la quale involge, a propria volta, valutazioni necessariamente rimesse alla discrezionalità del legislatore". In linea con tali enunciazioni, la sentenza n. 40 del 1996 ha dichiarato inammissibile la questione relativa al mancato riconoscimento della

natura privilegiata dei crediti retributivi dei prestatori d'opera non intellettuale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., assumendo, quale *tertium comparationis*, la garanzia prevista dall'art. 2751-bis, n. 5, cod. civ. in favore dell'imprenditore. "La diversità della figura del prestatore d'opera rispetto a quella dell'imprenditore artigiano è stata (...) ritenuta preclusiva di uno scrutinio di legittimità costituzionale, che nell'omogeneità delle fattispecie poste in comparazione all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio rinviene la sua esclusiva ragione giustificativa". La questione è stata riproposta adducendo quale *tertium comparationis* la garanzia contemplata dall'art. 2751-bis, n. 2, cod. civ. in favore dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera intellettuale. La sentenza n. 1 del 1998, dopo aver ricordato che tale disposizione, "pur essendo applicabile a tutte le prestazioni d'opera intellettuale, non può, per il principio di tassatività che regola le cause di prelazione, ricomprendere anche le prestazioni d'opera non intellettuale, ha rilevato che la disparità di trattamento che, quanto alla garanzia della retribuzione, si viene in tal modo a determinare tra prestatori d'opera intellettuale e non intellettuale, risulta palesemente irragionevole, attesa l'omogeneità delle categorie di soggetti (e di crediti) messe a confronto e riconducibili allo stesso tipo contrattuale". La norma, "riconoscendo il privilegio generale sui mobili ai crediti riguardanti le retribuzioni dei prestatori d'opera intellettuale e non anche a quelli, di eguale natura, dei prestatori d'opera non intellettuale", si poneva in insanabile contrasto con l'art. 3 Cost. ed è stata resa conforme a Costituzione eliminando l'aggettivo 'intellettuale' in quanto "limitativo dell'ambito del privilegio".

La sentenza n. 167 ha ribadito che, "in materia di privilegi, anche in considerazione del carattere politico-economico delle scelte che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti, non è possibile utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio e il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti, mentre è solo possibile sindacare – all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio – la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita" (sentenze nn. 101 del 2022, 1 del 2020, 113 del 2004, 451 e 1 del 1998, 40 del 1996, 84 del 1992; ordinanze nn. 435 del 2005 e 163 del 1999). "Non di meno è talora possibile individuare la *ratio* di specifiche ipotesi di privilegio previste nell'ordinamento per verificare la legittimità costituzionale della mancata inclusione in esse di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, compiere un'estensione resa necessaria dal principio di eguaglianza". La sentenza n. 326 del 1983 – nel dichiarare illegittimo l'art. 2751-bis, n. 1), cod. civ., nella parte in cui non muniva del privilegio generale il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a infortunio sul lavoro, del quale era responsabile il datore per la parte non indennizzata da prestazioni previdenziali e assistenziali obbligatorie – ha sottolineato "l'esigenza di attribuire trattamenti equipollenti ad identiche situazioni". La sentenza n. 1 del 1998 ha affermato che "la disparità di trattamento che, quanto alla garanzia della retribuzione, si viene (...) a determinare tra prestatori d'opera intellettuale e non intellettuale, risulta (...) palesemente irragionevole" e ha quindi dichiarato illegittimo l'art. 2751-bis, n. 2), cod. civ., limitatamente alla parola "intellettuale". Si è avuta, per l'effetto, l'estensione del privilegio generale sui mobili a tutta l'area del lavoro autonomo, quanto non solo alle retribuzioni, ma anche al credito di rivalsa per l'IVA (sentenza n. 1 del 2020). Il privilegio generale sui mobili è stato, altresì, esteso al credito del lavoratore subordinato, sia quello per danni conseguenti a malattia professionale della quale sia responsabile il datore (sentenza n. 220 del 2002), sia quello per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento di quest'ultimo (sentenza n. 113 del 2004). "La *ratio* di maggior tutela, in particolare del lavoro subordinato e di quello autonomo, sottesa all'introduzione della particolare fattispecie di privilegio generale sui mobili di cui all'art. 2751-bis, numeri 1) e 2), cod. civ. ha giustificato che situazioni omogenee avessero lo stesso trattamento quanto alla garanzia del credito".

1.6.2.6. La mancata inclusione tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare del diritto di rivalsa per ecotassa – Invito al legislatore

La sentenza n. 101 ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione sull'omogeneità tra la disposizione censurata e quella assunta a *tertium comparationis*, la questione di costituzionalità dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – non munendo di privilegio generale mobiliare il credito per rivalsa spettante al gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo di rifiuti, che abbia versato l'ecotassa, nei confronti di chi ha effettuato il conferimento –

determinerebbe un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto alla rivalsa del soggetto passivo dell'accisa. "Quest'ultima, a differenza di quella prevista per l'ecotassa, spetta (...) al soggetto al quale è riferibile il fatto generatore del tributo – da individuarsi nella fabbricazione o importazione del prodotto, ancorché l'esigibilità del credito impositivo risulti dalla legge condizionata alla sua immissione al consumo – (sentenza n. 115 del 2010) – ed è configurata in termini di facoltà": nondimeno, il credito nascente dall'esercizio di tale facoltà ha privilegio generale sui beni mobili del debitore. La richiesta estensione del privilegio integra un *petitum* che dovrebbe ricondurre la causa di prelazione "a una fattispecie estranea tanto al contesto normativo in cui risulta inserita la disposizione censurata, quanto a quello in cui si colloca la norma assunta a *tertium comparationis*". Il credito per rivalsa in materia di ecotassa (art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995) non è iscrivibile nel *genus* dei crediti per imposte, tasse e tributi degli enti territoriali *ex art. 2752*, terzo comma, cod. civ. in quanto "esibisce caratteri strutturali e funzionali non coincidenti con quelli che connotano la fattispecie dell'obbligazione tributaria. A differenza del credito fiscale, che rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base ad uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese" (sentenze nn. 167 e 89 del 2018, 269 e 236 del 2017), quello per rivalsa "trova titolo nel potere accordato, a determinate condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento del tributo di recuperarne l'onere economico". Simile prerogativa "non può essere assimilata al potere impositivo, neanche nell'ipotesi (...) in esame, in cui la rivalsa, essendo diretta a trasferire l'onere del tributo dal soggetto tenuto ad assolverlo su quello che ne ha posto in essere il fatto generatore, è configurata dalla legge in termini di obbligatorietà. La rivalsa in questione, pur collocandosi nel sistema di attuazione della pretesa fiscale, manca, invero, dei requisiti soggettivi, oggettivi e funzionali che valgono a identificare la potestà di imposizione, in quanto non comporta un'ablazione delle somme e un'attribuzione delle stesse a un ente pubblico, è esercitata da un soggetto diverso dall'ente impositore e non è direttamente preordinata ad apprestare i mezzi per l'assolvimento dei compiti istituzionali" (sentenze nn. 37 del 1997, 11 e 2 del 1995, 26 del 1982). La rivalsa per ecotassa "non è assimilabile neppure a quella accordata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 al soggetto obbligato per le accise". Gli istituti, "pur condividendo la generica finalità di riequilibrio patrimoniale conseguente all'assolvimento di un tributo, esibiscono profili differenziali che ne impediscono la riconduzione in una categoria unitaria". Le relative imposte "si collocano in ambiti dell'ordinamento assai distanti, essendo il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi un tributo regionale proprio derivato con finalità ambientale (sentenza n. 82 del 2021) e integrando, per contro, l'accisa un'imposta indiretta sulla produzione, il cui gettito è riservato allo Stato (sentenza n. 115 del 2010)". L'obiettiva eterogeneità delle fattispecie si coglie anche sul piano funzionale, poiché, se la rivalsa per ecotassa "è obbligatoria e attua l'interesse pubblicistico all'incisione del soggetto che effettivamente pone in essere il presupposto impositivo" e il comportamento inquinante, la rivalsa in materia di accise "costituisce uno strumento privatistico di riequilibrio patrimoniale", il cui esercizio è lasciato alla scelta del soggetto obbligato a corrispondere il tributo. Ne consegue che l'addizione richiesta "non opererebbe nell'ambito della norma codicistica che istituisce il privilegio generale mobiliare a garanzia dei crediti tributari, ma si tradurrebbe nell'introduzione di una causa di prelazione ulteriore, la quale (...) postula scelte legislative sia in ordine alla meritevolezza della causa del credito al quale si vuole accordare rango privilegiato, sia in relazione alla sua collocazione nel sistema delle cause legittime di prelazione già positivamente previste". L'esigenza di non lasciare il credito *de quo* sfornito di privilegio "deve necessariamente essere apprezzata nella sede sua propria, spettando soltanto al legislatore elevare la causa di un credito a ragione giustificatrice dell'istituzione di un nuovo privilegio". Nondimeno, "gli inconvenienti denunziati (...) indubbiamente sussistono, e derivano da un'aporia ordinamentale", giacché, alla stregua dell'attuale assetto, ha privilegio generale mobiliare il diritto di rivalsa per le accise avente una finalità privatistica di mero recupero economico dell'onere del tributo assolto dal soggetto tenuto a corrisponderne l'importo in quanto portatore della capacità contributiva. "Per converso, ne risulta sprovvista la rivalsa per ecotassa, che risponde (...) alla finalità pubblicistica di garantire il corretto concorso alla pubblica spesa e di dare attuazione al principio di matrice comunitaria 'chi inquina paga'. In tale ipotesi – come accade, del resto, anche con riguardo alla imposta di soggiorno (...) – al soggetto al quale è riferibile la situazione espressiva della capacità contributiva è sostituito un diverso soggetto che, pur essendo estraneo al presupposto impositivo, è tenuto *ope legis* all'adempimento dell'obbligazione tributaria, con diritto di rivalsa, non assistito da privilegio, sullo stesso sostituito". Emerge con evidenza "l'opportunità che il legislatore proceda ad una revisione organica della materia in esame, allo scopo di verificare la congruenza tra i caratteri morfologici e funzionali assegnati alle singole

figure di rivalsa e le forme di tutela poste a garanzia del loro efficiente esercizio, e di restituire al privilegio il ruolo di primario strumento di rafforzamento del credito, con il quale l'ordinamento deve assicurare la soddisfazione preferenziale dei crediti che, in ragione della particolarità della causa o delle qualità del creditore, si mostrino effettivamente meritevoli di una tutela differenziata".

1.6.2.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento), in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, del privilegio generale mobiliare esteso al credito di rivalsa IVA sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno

La sentenza n. 167 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 2751-bis, n. 3, cod. civ. e 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevedevano in favore dell'agente che svolgesse una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, il privilegio generale mobiliare esteso al credito di rivalsa IVA sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno. I privilegi, quali cause legittime di prelazione derogatorie della *par condicio creditorum*, sono attribuiti dal legislatore a determinati crediti in ragione della meritevolezza della relativa causa, sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali. L'unico sindacato ammissibile su una norma attributiva di privilegi riguarda la "ragionevolezza della mancata inclusione in essa di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita": ai fini di tale valutazione si parte dall'individuazione della "ratio di specifiche ipotesi di privilegio" per poi "compiere un'estensione resa necessaria dal principio di uguaglianza". In particolare, la "ratio di maggior tutela (...) del lavoro subordinato e di quello autonomo sottesa all'introduzione della particolare fattispecie di privilegio generale sui mobili" (art. 2751-bis, nn. 1 e 2, cod. civ.), che assiste i crediti per le retribuzioni, ha giustificato l'estensione della garanzia a crediti originati da situazioni omogenee. In proposito, l'art. 2751-bis cod. civ. è già stato giudicato illegittimo (sentenza n. 326 del 1983) "nella parte in cui non muniva del privilegio generale il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a infortunio da lavoro", per la quota non indennizzata imputabile al datore, nonché i crediti per danni conseguenti a malattia professionale di cui fosse responsabile il datore e per danni da demansionamento illegittimo. Ciò posto, i rapporti di lavoro "che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata (...) possono rivestire la forma giuridica del lavoro autonomo ma anche del rapporto di agenzia": in entrambi i casi, "nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività". Pur essendo riconducibili a diversi tipologie contrattuali, il lavoro autonomo e quello dell'agente sono entrambi compresi nella categoria di cui al n. 3 dell'art. 409 cod. proc. civ. e condividono "una disciplina che è innanzitutto processuale, ma per alcuni versi anche sostanziale e che comunque esprime la scelta del legislatore di approntare una stessa speciale tutela". Si apre così "la strada a quel raffronto che è eccezionalmente possibile anche in materia di privilegi e di cause di prelazione quando vi è omogeneità delle situazioni comparate", poiché le due fattispecie sono connotate "dalla comunanza di una disciplina legale di speciale tutela che consente, per identità della ratio ad essa sottesa, quella comparazione" che in altre ipotesi ha già condotto all'estensione del privilegio mobiliare. Pertanto, poiché il privilegio che assiste il credito per la retribuzione di prestazioni da lavoro autonomo, rese anche sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, è esteso al credito per rivalsa IVA, nondimeno il privilegio che assiste il credito per le provvigioni maturate dall'agente, il quale svolge "anch'egli una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale", deve essere esteso al credito per rivalsa IVA. In difetto, il credito per le provvigioni correrebbe "il rischio di una possibile falcidia ove il credito per rivalsa IVA calcolata su tali provvigioni (risultasse) di fatto insoddisfatto per mancanza di un privilegio dello stesso grado" di quello attribuito dal legislatore al credito per provvigioni.

1.6.3. L'(illegittima) esclusione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, del diritto di prelazione degli acquirenti "su carta" di un immobile consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di costruire

La sentenza n. 43 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004, 1, comma 1, lett. d), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, nella parte in cui non riconosceva il diritto di prelazione, in sede di vendita forzata conseguente a crisi del costruttore, anche alle persone fisiche che avessero acquistato un immobile, consegnato e adibito ad abitazione principale, in ragione di un contratto stipulato prima della richiesta del permesso di

costruire. Gli artt. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004 e 1, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, al fine di delimitare l'ambito della tutela dei diritti patrimoniali dell'acquirente, definivano "immobili da costruire" quelli per i quali era stato richiesto il permesso di costruire e che erano ancora da edificare o la cui costruzione non risultava ultimata, escludendo la possibilità di interpretare le norme del d.lgs. al di fuori di tali presupposti. Il diritto di prelazione previsto dal citato art. 9 poteva essere fatto valere solo da coloro che avevano acquistato un immobile da costruire rientrando in tale definizione e non anche da coloro che avevano stipulato il contratto "su carta". È emersa così un'irragionevole disparità di trattamento fra gli acquirenti di immobili da costruire e gli acquirenti di immobili pur sempre da costruire ma non rientranti nella definizione di legge. In relazione a tale profilo di qualificazione giuridica della *res*, che esclude dalla disciplina gli acquirenti "su carta", la sentenza n. 32 del 2018 ha già ritenuto non irragionevole la delimitazione dell'ambito di tutela in ordine all'obbligo del costruttore di prestare la fideiussione, in quanto "la normativa censurata persegue la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento, meritevole di tutela, che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (...) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta". Di conseguenza, il solo avvio del procedimento amministrativo mediante richiesta del permesso di costruire concretizza l'iniziativa edificatoria del promittente alienante, favorendo nell'acquirente un affidamento maggiore, in quanto collocato in un percorso di legalità. Al contrario, la mancanza della tutela fideiussoria rende l'acquirente "su carta" ancor più bisognoso della protezione offerta dal diritto di prelazione, che sorge *ex lege* sul duplice presupposto che l'immobile sia stato realizzato e che l'alloggio sia stato destinato, dopo la consegna, ad abitazione principale. La prelazione persegue la finalità di preservare il diritto inviolabile all'abitazione, che trae origine dalla consegna dell'immobile all'acquirente o al promissario acquirente e dalla sua destinazione al bisogno abitativo; in presenza di tali circostanze resta identico il diritto inviolabile da tutelare, sia che l'originario acquisto dell'immobile fosse avvenuto dopo che il costruttore aveva presentato la domanda di permesso di costruire sia che fosse stato stipulato prima. Nel momento in cui si integrano i presupposti costitutivi del diritto di prelazione, la conclusione del procedimento amministrativo relativo all'immobile risulta indipendente dalle vicende civilistiche e la sua legittimità prescinde dal fatto che il contratto di acquisto fosse stato concluso prima o dopo la presentazione della richiesta del permesso di costruire. Da ultimo, nulla cambiava nel confronto dell'incidenza della tutela riferita alle due categorie di acquirenti con gli altri interessi implicati nella disciplina dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005. Il diritto di prelazione non impone obblighi al costruttore mentre coinvolge gli interessi dei creditori procedenti, che restano comunque soddisfatti, e dei terzi offerenti nella vendita forzata, estranei al contesto nel quale si era svolto l'originario atto di acquisto.

1.6.4. Le misure di tutela del diritto all'abitazione del debitore esecutato in tempo di pandemia da COVID-19 e i primi interventi della Corte in materia di esecuzioni immobiliari

La sentenza n. **87** ha rammentato che il legislatore dell'emergenza ha dettato "alcune specifiche disposizioni per le procedure espropriative immobiliari e l'esecuzione per rilascio aventi il comune obiettivo di contenere i possibili rischi per la salute individuale e collettiva e di evitare, in particolare, la perdita dell'abitazione principale da parte del debitore esecutato e degli immobili condotti in locazione, anche in caso di morosità nel pagamento del canone". L'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020 ha stabilito che, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Tale disposizione, introdotta in sede di conversione, è entrata in vigore il 30 aprile 2020 e la sua vigenza era inizialmente prevista per sei mesi, fino al 31 ottobre 2020. L'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020 ha previsto una prima proroga fino al 31 dicembre 2020; un'ulteriore proroga è stata disposta dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, per il semestre successivo. Tuttavia, la sentenza n. 128 del 2021 ha dichiarato illegittima tale ultima proroga, sicché "il regime, speciale e temporaneo, della sospensione delle procedure esecutive, aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2020". Parallelamente l'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 ha previsto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, fino al 1° settembre 2020. L'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2020 ha prorogato la suddetta sospensione sino al 31 dicembre 2020; in seguito, l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 ha ulteriormente prorogato tale

sospensione sino al 30 giugno 2021. Infine l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 ha limitato l'ambito di applicabilità della sospensione graduandola, nel concorso di specifici presupposti, fino al 30 settembre 2021, per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio al 30 settembre 2020, e fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021. Le questioni relative a tale ultima disciplina sono state dichiarate inammissibili e non fondate dalla sentenza n. 213 del 2021.

1.6.5. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020

La sentenza n. 87 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, nella parte in cui prevedeva l'inefficacia dei pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, eseguiti nel periodo di pandemia da COVID-19 compreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020. Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva è una componente essenziale del diritto di accesso al giudice e sono ammissibili soltanto limitazioni "fondate su circostanze eccezionali" e "circoscritte nel tempo" (sentenze nn. 236, 213 e 128 del 2021); parimenti eccezionali sono le deroghe al principio per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. La previsione censurata, sia pure solo per due mesi, limitava "oltre modo il diritto del creditore finanche a cautelarsi con il pignoramento dell'immobile a fronte del rischio di possibili atti di disposizione da parte del debitore". Il regime iniziale della sospensione dell'esecuzione, prevista dall'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020 e prorogata fino al 31 dicembre 2020 dallo stesso art. 4, realizzava, invece, "un bilanciamento, nella eccezionale situazione di emergenza sanitaria conseguente alla pandemia (...), tra l'interesse del debitore a veder temporaneamente arrestata l'esecuzione forzata dopo il pignoramento dell'immobile destinato a sua abitazione principale e quello del creditore procedente a conservare il regime di inopponibilità degli eventuali atti di disposizione dell'immobile già pignorato"; inoltre, il debitore si giovava della generale sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili *ex art.* 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020. In tale contesto di ampia protezione del debitore, l'ulteriore tutela rappresentata dalla radicale inefficacia del pignoramento faceva venir meno la stessa possibilità per il creditore di assicurarsi almeno l'inopponibilità di eventuali atti di disposizione del bene compiuti dal debitore nel periodo di sospensione dell'esecuzione, in pregiudizio della garanzia patrimoniale del credito. La norma comprometteva dunque in via definitiva il diritto al soddisfacimento in sede esecutiva dei creditori chirografari procedenti. La Corte ha richiamato analoga fattispecie, concernente l'estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratizio gravante sui beni bloccati a istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, nella quale è stata ravvisata la violazione del diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 186 del 2013). Anche l'art. 649 cod. proc. civ., che consente al giudice di sospendere per gravi motivi l'esecuzione provvisoria del provvedimento monitorio, e non di revocarla con efficacia retroattiva (così da inficiare il pignoramento eventualmente già eseguito), è stato ritenuto espressivo "di un adeguato bilanciamento tra i contrapposti diritti delle parti, nell'ambito dei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo", in quanto la revoca retroattiva "rischierebbe di pregiudicare definitivamente il creditore prima della decisione con sentenza sulla sussistenza del diritto dello stesso all'esito del giudizio di opposizione" (sentenza n. 200 del 1996; ordinanza n. 546 del 2000). La norma censurata è risultata altresì irragionevole poiché, nel prevedere una conseguenza eccessivamente pregiudizievole per il creditore, non si poneva in necessaria correlazione con la finalità di tutela del diritto di abitazione del debitore esecutato, anch'esso meritevole di speciale protezione, in quanto diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili. Quest'ultimo diritto non viene meno per effetto della sola apposizione del vincolo del pignoramento e, nello stesso periodo considerato dalla norma, risultava già adeguatamente tutelato dalla proroga della sospensione delle procedure esecutive e dalla sospensione dell'esecuzione dell'ordine di rilascio dell'immobile. Il bilanciamento tra i diritti coinvolti è stato operato dal legislatore, "che pure gode in questa materia di ampia discrezionalità, in maniera manifestamente irragionevole, con la previsione, in danno del creditore, di una sanzione processuale (...) che, rispetto alla finalità perseguita", comprimeva "il diritto del creditore procedente in misura eccessiva" ed era "incompatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale" (sentenze nn. 253 del 2020, 71 del 2015, 17 del 2011, 229 e 50 del 2010 e 221 del 2008; ordinanza n. 141 del 2011). Tale difetto di ragionevolezza è apparso ancor più marcato in considerazione della "pur limitata, quanto inspiegabile" portata retroattiva della norma, applicabile anche ai pignoramenti già efficaci al momento della sua entrata in vigore.

1.6.6. Il blocco delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti in danno di enti sanitari disposti in tempo di pandemia da COVID-19 fino al 31 dicembre 2020 e (illegittimamente) prorogati fino al 31 dicembre 2021

L'ordinanza n. 204 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, che ha prorogato al 31 dicembre 2021 il blocco delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti in danno di enti sanitari disposti in tempo di pandemia da COVID-19 fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020; e manifestamente infondate le questioni, sollevate in relazione ai medesimi parametri, aventi ad oggetto la norma da ultimo citata. Nell'esaminare analoghe questioni, la sentenza n. 236 del 2021 ha giudicato illegittima la proroga al 31 dicembre 2021 e non fondate le questioni relative alla disposizione anteriore. La pronuncia "ha evidenziato come i due segmenti normativi – quello iniziale e quello di proroga – siano intervenuti in fasi radicalmente differenti dell'emergenza pandemica, alla quale pure intendevano entrambi rispondere". Infatti, "l'originaria durata del blocco delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti era contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno, sicché la misura andava ad esaurirsi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata". Nonostante l'evoluzione dell'emergenza e la possibilità di ricalibrare la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 "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"; in tal modo, "gli effetti negativi della protrazione del blocco delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato". Pertanto, "costituzionalmente tollerabile *ab origine*, 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". La declaratoria di illegittimità ha comportato la manifesta inammissibilità, per sopravvenuta carenza di oggetto, delle questioni riferite alla proroga; le censure sollevate nei riguardi della disposizione originaria sono state ritenute manifestamente infondate, in ragione della mancata prospettazione di nuovi argomenti. La Corte ha poi negato rilievo al sopravvenuto art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021 che, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (21 dicembre 2021) e fino al 31 dicembre 2025, ha disposto il blocco delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario calabrese. Invero, "si tratta (...) di un blocco delle esecuzioni soggettivamente circoscritto (...) giacché riferito soltanto agli enti sanitari della Regione Calabria; (...) soprattutto, ne è differente la *ratio*, la quale infatti non concerne le esigenze generali di programmazione dei saldi durante l'emergenza pandemica, ma esigenze specifiche connesse all'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione". Inoltre, tra la misura del 2020 e quella sopravvenuta per gli enti calabresi "non vi è neppure continuità cronologica, in quanto l'una è cessata il 31 dicembre 2020 in conseguenza della sentenza n. 236 del 2021, mentre l'altra, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 146 del 2021, opera soltanto" dalla sua data di entrata in vigore (21 dicembre 2021). In definitiva, "non si tratta della proroga di uno stesso blocco esecutivo, ma di un blocco del tutto diverso".

1.7. Le spese processuali

1.7.1. L'inoperatività del limite della capienza del ricavato nella liquidazione delle spettanze dell'avvocato del creditore ammesso al patrocinio a spese dello Stato

La sentenza n. 109 ha dichiarato inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di costituzionalità dell'art. 95 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma, Cost., nella parte in cui – nello stabilire che il credito per le spese della procedura esecutiva può ottenere soddisfazione nei soli limiti della capienza del ricavato – non prevede che la sua applicazione sia esclusa in caso di liquidazione delle spese a carico dell'erario. Sulla scorta di ampi richiami alla giurisprudenza di legittimità, la Corte ha negato che la regola espressa dalla denunciata disposizione possa operare nella specie poiché "la disciplina del patrocinio per i non abbienti e le norme sul governo delle spese del processo si rivolgono a rapporti distinti e autonomi": il

rapporto che origina dal provvedimento di ammissione al beneficio “si instaura direttamente tra il difensore e lo Stato, e ad esso le parti del giudizio rimangono totalmente estranee”; quello che scaturisce dalla statuizione sulle spese di lite “intercorre, invece, tra dette parti ed è disciplinato, nel processo di cognizione, dal principio della soccombenza e, nel processo esecutivo, dalla regola della soggezione del debitore all’esecuzione”. Nell’ambito del processo esecutivo, l’autonomia del provvedimento di liquidazione dei compensi a carico dell’erario trova particolare riscontro nella disciplina del recupero delle spese anticipate dallo Stato dettata dall’art. 135, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui le spese relative ai processi esecutivi hanno diritto di prelazione sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell’assegnazione o sulle rendite riscosse dall’amministratore giudiziario. Tale previsione implica che, una volta che il difensore del creditore ammesso al beneficio abbia ottenuto dal giudice dell’esecuzione la liquidazione delle proprie spettanze in base ai criteri indicati dall’art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002 e parametrati sulla tariffa professionale, è lo Stato che, per rivalersi delle somme anticipate, partecipa, in via privilegiata, alla distribuzione della somma ricavata o assegnata.

1.8. Le procedure concorsuali

1.8.1. Il fallimento

1.8.1.1. I criteri di identificazione dell'imprenditore fallibile

La sentenza n. **93** ha puntualizzato che i criteri di identificazione dell'imprenditore fallibile si riferiscono “all’entità dell’impresa, all’organizzazione dei mezzi in essa impiegati e alle ripercussioni che il suo dissesto produce nell’economia generale” (sentenze nn. 198 del 2009 e 570 del 1989).

1.8.2. La liquidazione coatta amministrativa

1.8.2.1. Il rilievo pubblicistico degli interessi tutelati e la non assimilabilità al fallimento

Per la sentenza n. **93**, la liquidazione coatta amministrativa si connota “per gli interessi pubblici che tutela e che la differenziano (...) dal fallimento. È infatti una procedura relativa a imprese che, pur operando nell’ambito del diritto privato, attengono a particolari settori economici, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o che sono in rapporto di complementarità teleologico-organizzativa con la pubblica amministrazione” (sentenze nn. 22 del 2021 e 12 del 2020).

1.8.2.2. La valutazione dell'autorità governativa di vigilanza e l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza: autonomia di procedimento e di effetti

“Rispetto a quello che si svolge in sede amministrativa, l’accertamento giudiziario dello stato di insolvenza ha autonomia di procedimento e di effetti”, come si è sottolineato “a proposito della decorrenza della prescrizione delle azioni revocatorie. L’accertamento del tribunale non costituisce, infatti, una inutile duplicazione della valutazione dell’autorità governativa di vigilanza effettuata in sede di emissione del decreto di messa in liquidazione coatta amministrativa, in quanto non è irragionevole che tale valutazione compiuta dall’autorità governativa abbia una valenza minore, per funzione ed effetti, rispetto al successivo accertamento giudiziario dello stato di insolvenza (ordinanza n. 362 del 2007). Invero, l’accertamento giurisdizionale dello stato di insolvenza non è assimilabile alla valutazione delle condizioni economiche dell’impresa effettuata dall’autorità governativa di vigilanza, posto che il decreto di liquidazione coatta amministrativa è emesso all’esito di un procedimento amministrativo il quale, a differenza dell’accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, non offre le garanzie del rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, né produce gli effetti del giudicato”. Così la sentenza n. **93**.

1.8.2.3. L'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti soggettivi per la dichiarazione di fallimento

La sentenza n. **93** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 202, primo comma, del r.d. n. 267 del 1942, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 45 Cost., nella parte in cui prevede l’accertamento giudiziale dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, anche in assenza dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione di fallimento.

La società cooperativa presenta profili di specialità rispetto alla società lucrativa, attesa la sua finalità mutualistica, che “può avere gradazioni diverse che vanno dalla mutualità pura, caratterizzata dall’assenza di qualsiasi scopo di lucro”, alla mutualità spuria caratterizzata da “un fine mutualistico (...) cumulabile con il lucro oggettivo, vale a dire con l’economicità della gestione”, rimanendo comunque incompatibile con obiettivi di lucro soggettivo. Anche la cooperativa esercente attività commerciale, assoggettabile a fallimento *ex art. 2545-terdecies* cod. civ., si differenzia dalla società lucrativa e, in ragione della persistente rilevanza pubblicistica del tipo societario, “resta soggetta a liquidazione coatta amministrativa e non soltanto per causa di insolvenza (...) ma anche in conseguenza di uno scioglimento per atto dell’autorità di vigilanza”. La procedura *de qua*, infatti, interessa imprese operanti in particolari settori economici, “in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o che sono in rapporto di complementarietà teleologico-organizzativa con la pubblica amministrazione”. La crisi funzionale dell’ente mutualistico involge interessi ultronei a quelli coinvolti nell’insolvenza di un comune soggetto di impresa, tanto che “l’insolvenza della società cooperativa può essere accertata in sede di vigilanza amministrativa, agli effetti della sottoposizione a liquidazione coatta”. Ciò posto, l’accertamento giudiziario dello stato d’insolvenza di una società in liquidazione coatta amministrativa e la dichiarazione di fallimento non sono equiparabili (sentenza n. 301 del 2005), sicché le soglie di cui agli artt. 1, secondo comma, e 15, nono comma, del r.d. n. 267 del 1942, relative all’attivo patrimoniale, ai ricavi lordi e all’esposizione debitoria, riguardano solo l’assoggettabilità a dichiarazione di fallimento. Il legislatore accomuna le predette dichiarazioni giurisdizionali solo per alcuni effetti, “ai fini dell’esercizio delle azioni revocatorie fallimentari e della configurabilità di determinate fattispecie penali”, trattandosi “di effetti che si dispiegano nell’ambito dei controlli *ex post* e che trovano giustificazione in esigenze pubblicistiche di maggior tutela”. Poiché, “accantonando risorse sottratte per statuto al godimento dei soci, si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite fondi mutualistici”, le società cooperative godono di agevolazioni normative, in particolare di natura fiscale: pertanto, “onde garantire un utilizzo non distorto delle misure di favore”, risulta coerente prevedere nella fase della crisi di impresa verifiche più incisive e controlli *ex post* che possono comportare anche l’esercizio dell’azione revocatoria e la configurabilità di reati fallimentari. Infine, la norma impugnata non viola l’impegno della Repubblica a favore della cooperazione che deve involgere anche opportuni controlli, ai quali risulta riconducibile l’accertamento giudiziario dello stato di insolvenza.

1.8.3. La composizione delle crisi da sovraindebitamento

1.8.3.1. La finalità di utile ricollocazione del consumatore nel sistema economico e sociale

La sentenza n. 65 ha chiarito che “la finalità della procedura è quella di ricollocare utilmente all’interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni (sentenza n. 245 del 2019), un soggetto – il consumatore – che, se sul piano contrattuale si connota per una debolezza derivante dalla sua asimmetria informativa, nel quadro della disciplina in esame, che presuppone la condizione patologica del sovraindebitamento, mostra anche i segni di una fragilità economico-sociale”.

1.8.3.2. 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

L’ordinanza n. 42 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per lacunosa ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale, le questioni di costituzionalità dell’art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto non prevede che la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio possa essere chiesta anche dai debitori che non hanno raggiunto l’accordo con i creditori. Identiche questioni sono state ritenute inammissibili dalla sentenza n. 61 del 2021, ove si è osservato che “la domanda del debitore, che superato il preliminare vaglio giudiziale sulla proposta di accordo da esso formulata chieda in conseguenza del dissenso in seguito manifestato dai creditori la conversione della procedura in quella di liquidazione del proprio patrimonio, si colloca in una fase del procedimento alla quale, sia pure con il temperamento della compatibilità, appaiono applicabili le norme sul rito camerale”. In tale rito non vigono le preclusioni del giudizio di cognizione ordinario e “possono essere finanche proposte per tutto il corso di esso domande nuove”. Perciò, il rimettente “avrebbe dovuto prendere in considerazione, anche solo per escluderla, la possibilità di 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". La descritta lacuna si è tradotta in un'insufficiente motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza. Inoltre, il giudice *a quo* non si è confrontato con la tesi, accolta in dottrina e nella giurisprudenza di merito, che ammette "la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, ma) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure" per il superamento della crisi.

1.8.3.3. La possibilità (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) di prevedere nel piano del consumatore anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del TFR o della pensione

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non stabilisce che il piano del consumatore possa prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del TFR o della pensione. Invero, "è sufficiente (...) lo strumento ermeneutico a includere" nella norma in esame "l'ipotesi in cui la cessione del credito destinata a estinguere il debito costituisca l'effetto di un provvedimento giudiziale". Dato atto, in considerazione della *ratio* della disciplina, del "tenore esemplificativo e non certo rigidamente tassativo della disposizione" e atteso che non viene evocata "testualmente la mera cessione volontaria, ma la cessione del credito *tout court*", "l'espressione cessione del credito non altrimenti qualificata non può certo *a priori* escludere una cessione coattiva del credito". L'effetto traslativo derivante dall'assegnazione giudiziale del credito è il medesimo che discende dalla cessione volontaria, poiché "l'assegnazione trasferisce il diritto di credito che spettava a colui che subisce l'espropriazione, come se quest'ultimo lo avesse volontariamente ceduto al proprio creditore". La differenza "non attiene (...) all'effetto traslativo ma semmai al tipo di cessione", in quanto quella "disposta dal giudice è sempre *pro solvendo* e, dunque, sino alla riscossione del credito, non estingue il debito principale, il che giustifica la possibile falcidia e ristrutturazione della persistente situazione debitoria", mentre la cessione volontaria è di regola *pro solvendo*, essendo ammessa una deroga convenzionale. Poiché "l'effetto traslativo del credito e la sua opponibilità sono profili che si pongono nei medesimi termini sia che l'effetto derivi dalla fonte negoziale, sia che discenda da quella giudiziale", quale che sia la fonte dell'effetto traslativo, la sua opponibilità ai terzi "non inibisce comunque la falcidiabilità" del debito. Ad ogni modo, talune interpretazioni replicano alla tesi secondo cui consentire la falcidia e la ristrutturazione implicherebbe "privare di efficacia (...) un provvedimento giudiziale definitivo, conclusivo della procedura esecutiva". In particolare, si rinvencono interpretazioni che riferiscono la ristrutturazione dei debiti alla sola facoltà di falcidia, la quale "determina unicamente una speculare riduzione del *quantum* dovuto dal *debitor debitoris*", e altre per le quali "il piano di ristrutturazione può anche cambiare la modalità di soddisfacimento del diritto legata alla cessione del credito", senza che ciò significhi sciogliere la fonte dell'originario debito falcidiato. Il problema ermeneutico "si pone in termini generali rispetto all'effetto traslativo del credito e, poiché prescinde dalla fonte da cui tale effetto scaturisce, non è idoneo a sorreggere il dubbio" di costituzionalità. In conclusione, è la stessa *ratio* dell'art. 8, comma 1-*bis*, "ad attrarre, in via ermeneutica, nel contenuto della norma qualunque debito, per il quale la modalità solutoria o la garanzia di adempimento siano state affidate alla cessione *pro solvendo* del credito", anche con provvedimento giudiziale. Tale interpretazione è conforme alla finalità di protezione del "soggetto contrattualmente e socialmente debole, quale è il consumatore sovraindebitato", nel rispetto della *par condicio creditorum*.

2. Il procedimento penale

2.1. L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) del GIP, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di un'aggravante, a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto formulata dal PM in conformità ai rilievi del giudice

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice per le indagini preliminari, avendo

rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, fosse incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso. La disciplina dell'incompatibilità del giudice è prevista dall'art. 34 cod. proc. pen. ed è posta a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione. Mentre il comma 1 dell'articolo regola l'incompatibilità "verticale", tra diversi gradi di giudizio, il censurato comma 2 si occupa dell'incompatibilità "orizzontale", attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella immediatamente precedente. L'incompatibilità si configura come una situazione che presuppone una relazione tra una "fonte di pregiudizio", ossia un'attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione, e una "sede pregiudicata", vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l'attività pregiudicante, non risulta più idoneo. Anche il rigetto della richiesta di decreto penale per mancata contestazione di un'aggravante comporta una valutazione di merito sulla *res iudicanda*, in quanto in esso è insito il riconoscimento non solo che, alla luce delle risultanze degli atti di indagine, il fatto per cui si procede sussiste ed è addebitabile all'imputato, ma altresì che è aggravato da una circostanza trascurata dal pubblico ministero. Inoltre, il rigetto determina, *ex art. 459, comma 3, cod. proc. pen.*, la restituzione degli atti al pubblico ministero e la conseguente regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, venendo la parte pubblica pienamente reintegrata nelle proprie attribuzioni, con la possibilità anche di optare per un'eventuale richiesta di archiviazione, senza che vi osti il principio di irretrattabilità dell'azione penale. È evidente, quindi, che la successiva riproposizione della richiesta di decreto penale "apre una nuova fase di giudizio che, sebbene omologa alla precedente, resta da essa distinta e nella quale, pertanto, la valutazione contenutistica insita nel provvedimento di rigetto della prima richiesta esplica la propria efficacia pregiudicante".

2.2. La compatibilità del giudice del dibattimento, che abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, a partecipare alla prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie

La sentenza n. 64 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento che ha rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova non possa partecipare al giudizio che prosegue nelle forme ordinarie. Le norme sull'incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori di terzietà e imparzialità della giurisdizione, al fine di evitare che la decisione sul merito della causa possa essere condizionata da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*. D'altra parte, è del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare un'assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere. Il rigetto della richiesta di messa alla prova non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito, sicché è proprio la competenza ad adottare il provvedimento che presuppone la competenza per il giudizio di merito. Il provvedimento che avrebbe efficacia pregiudicante si colloca non in una fase processuale precedente e distinta, ma nella stessa fase dibattimentale rispetto alla quale dovrebbe dispiegarsi l'effetto pregiudicante, il che esclude la configurabilità di una situazione di incompatibilità costituzionalmente necessaria. Il rigetto della richiesta di messa alla prova assumerebbe il carattere di provvedimento che definisce una delicata fase, quale è quella degli atti introduttivi al dibattimento, che "non è, però, una autonoma fase processuale, ma una semplice sub-fase (al pari di quelle dell'istruzione dibattimentale, della discussione finale e della deliberazione) dell'unitaria fase del dibattimento: onde non può costituire utile termine di riferimento ai fini che qui interessano" (ordinanza n. 90 del 2004). La Corte ha più volte applicato il principio di non configurabilità di un'incompatibilità "endofasica", anche rispetto a ipotesi analoghe concernenti decisioni negative su richieste di ammissione a riti speciali o a forme alternative di definizione del procedimento, assunte dal giudice del dibattimento nella fase introduttiva. Non rileva in contrario la sentenza n. 186 del 1992, che ha dichiarato illegittimo l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice che, prima dell'apertura del dibattimento, avesse respinto la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti, in quanto precedente alle sentenze nn. 177 e 131 del 1996, che hanno chiarito in modo definitivo

i presupposti dell'incompatibilità, in particolare quello della diversità di fase. Anche l'ordinanza n. 232 del 1999 ha confermato il principio generale che l'imparzialità del giudice non è pregiudicata da una valutazione, anche di merito, compiuta nella medesima fase del procedimento.

2.3. Il pubblico ministero quale titolare diretto ed esclusivo delle indagini finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (la legittimazione al conflitto interorganico)

L'ordinanza n. 261 ha riconosciuto “la natura di potere dello Stato al pubblico ministero – e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013, ordinanza n. 193 del 2018) – in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate” (sentenze nn. 88 e 87 del 2012; ordinanze nn. 273 del 2017, 217 del 2016, 218 del 2012, 241 e 104 del 2011, 276 del 2008, 124 del 2007): “funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017)”.

2.4. La polizia giudiziaria come soggetto ausiliario del pubblico ministero

Si veda, in relazione alla sentenza n. 235, la voce *La riserva alla competenza statale del riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Giurisdizione e norme processuali*.

2.5. La citazione del responsabile civile nel processo penale (riferimenti di giurisprudenza costituzionale: il riconoscimento della relativa facoltà all'imputato nelle ipotesi di assicurazione ex lege con plurima funzione di garanzia per la vittima e per il danneggiante)

La sentenza n. 159 ha rammentato che la figura del responsabile civile è delineata dall'art. 185, secondo comma, cod. pen. in forza del quale ogni reato, che abbia cagionato un danno, patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento non solo il colpevole, ma anche le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui. Responsabile civile è “il soggetto (persona fisica o giuridica, ovvero ente collettivo non personificato) che, pur non avendo commesso il fatto, è obbligato, in base a una disposizione di legge, a risarcire i danni derivanti dal reato in solido con l'imputato”. Ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., il responsabile civile può essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile o, eccezionalmente, del pubblico ministero, quando quest'ultimo, in una situazione di assoluta urgenza, abbia esercitato l'azione civile nell'interesse del danneggiato incapace per infermità di mente o età minore. “Sulla scia di una lunghissima tradizione storica (...) analoga facoltà non era invece riconosciuta in alcun caso all'imputato dal testo originario della norma. Ciò, sebbene anche l'imputato possa avere interesse, una volta sottoposto all'azione risarcitoria della parte civile, a veder affermata nell'ambito dello stesso processo penale la corresponsabilità per i danni da reato di altri soggetti – verso i quali potrebbe avere un diritto alla manleva o di regresso – senza dover instaurare un autonomo giudizio civile a valle della propria condanna. La preclusione viene usualmente giustificata col rilievo che la presenza del responsabile civile nel processo penale – quale parte eventuale che si aggiunge a quelle necessarie, in connessione a tematiche estranee alle finalità tipiche di quel processo – è configurata dal sistema come uno strumento di tutela, non dell'imputato, ma della vittima del reato, inteso a facilitare il soddisfacimento delle sue pretese risarcitorie”. A quest'idea si è ispirata la sentenza n. 38 del 1982 con cui si esclude, in termini generali, che la preclusione, risultante all'epoca dagli artt. 107 e 110 cod. proc. pen. del 1930, violasse il principio di uguaglianza e ledesse il diritto di difesa. Entrato in vigore il codice di rito del 1988, il problema è tornato all'esame della Corte non in generale ma con riguardo all'ipotesi specifica dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti prevista dalla legge n. 990 del 1969. Con esito di segno opposto, la sentenza n. 112 del 1998 ha ritenuto illegittimo l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiamare nel processo penale l'assicuratore nell'ipotesi considerata, ravvisando in ciò “una violazione del principio di eguaglianza, sotto un profilo diverso da quello scrutinato dalla sentenza n. 38 del 1982: non, cioè, raffrontando la posizione dell'imputato con quella della parte civile, ma in relazione alla disparità di trattamento dell'imputato assoggettato ad azione risarcitoria nell'ambito del processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è pacificamente riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore”. Simile sperequazione “venne reputata ingiustificata, stante la piena

identità delle due situazioni”. La pronuncia diede adito a nuovi incidenti di costituzionalità, “intesi a dilatare il varco così aperto, sul presupposto che il relativo supporto argomentativo potesse essere esteso a un’ampia platea di ulteriori ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui”. Tuttavia, la sentenza n. 75 del 2001 e l’ordinanza n. 300 del 2004 hanno smentito questa lettura, precisando l’esatta portata delle precedenti affermazioni della Corte. Invero, il vigente codice di rito – in ossequio alla direttiva del legislatore delegante di “massima semplificazione nello svolgimento del processo”, consona al prescelto modello accusatorio – ha inteso “circoscrivere nei limiti della essenzialità tutte le forme di cumulo processuale, stante la maturata consapevolezza che l’incremento delle regiudicande – specie se, come quelle civili, estranee alle finalità tipiche del processo penale – non possa che aggravarne l’iter, con conseguente perdita di snellezza e celerità nelle cadenze e nei tempi di definizione”: valori oggetto di espressa garanzia ad opera dell’art. 111, secondo comma, Cost. “Da ciò, dunque, il particolare rigore con il quale devono essere misurate le disposizioni che regolano l’ingresso, in sede penale, di parti diverse da quelle necessarie e, di riflesso, l’accentuazione in senso accessorio ed eventuale della posizione e del ruolo del responsabile civile”. In questa prospettiva, le affermazioni della sentenza del 1998, “lungi dall’assumere una valenza universale, dovevano ritenersi intimamente saldate alle specifiche caratteristiche che rendono del tutto peculiare la posizione dell’assicuratore chiamato a rispondere, ai sensi della legge n. 990 del 1969, dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti: caratteristiche che implicano una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il (...) regime ad esse riservato, tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale”. La sentenza aveva posto in risalto due aspetti. In primo luogo, la circostanza che gli artt. 18 e 23 della legge n. 990 del 1969 – poi trasfusi nell’art. 144, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private) – prevedevano, rispettivamente, che il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di veicoli e natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, avesse azione risarcitoria diretta nei confronti dell’assicuratore, nei limiti delle somme per le quali è stata stipulata l’assicurazione; e che nel giudizio promosso dal danneggiato contro l’assicuratore dovesse essere chiamato anche il responsabile del danno, configurando così un litisconsorzio necessario. “Il che era sufficiente per inquadrare l’ipotesi in questione tra i casi di responsabilità civile *ex lege* delineata dal secondo comma dell’art. 185 cod. pen., la quale si raccorda all’assunzione di una posizione di garanzia per il fatto altrui. In secondo luogo, poi, la pronuncia del 1998 aveva sottolineato che la possibilità di chiamare in causa l’assicuratore – offerta al danneggiante convenuto in sede civile – risultava connessa al diritto dell’assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l’assicuratore (...). A tale funzione plurima del rapporto di garanzia – in quanto destinato a salvaguardare direttamente, sia la vittima, sia il danneggiante – si era ritenuto dovesse necessariamente corrispondere l’allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di chiamata riconosciuti in sede civile, onde evitare che l’effettività della predetta funzione venisse pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale”. Queste peculiarità non sono state riscontrate in altre ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui. “In alcune di esse – quali, in specie, la responsabilità dell’esercente l’aeromobile per i danni provocati da un sinistro (sentenza n. 75 del 2001), la responsabilità civile dello Stato e degli enti pubblici per i fatti dei dipendenti, e la responsabilità civile derivante dalla normativa in materia di infortuni sul lavoro e di previdenza sociale (ordinanza n. 300 del 2004) – il danneggiato poteva agire direttamente contro il terzo, ma mancava il rapporto interno di garanzia tra imputato-danneggiante e terzo responsabile: era infatti il terzo, ove avesse risarcito il danno, ad avere diritto di regresso verso l’imputato, e non già il contrario. La responsabilità civile del terzo assumeva, dunque, una funzione di tutela del solo danneggiato, e non anche del danneggiante. In altri casi, per converso, se pure era ravvisabile il rapporto interno di garanzia tra imputato-danneggiante e terzo, mancava una tutela diretta del danneggiato. Era questo il caso dell’assicurazione facoltativa della responsabilità civile, la quale – oltre a non dar luogo a un’ipotesi di obbligo risarcitorio *ex lege* – non attribuisce al danneggiato alcun diritto azionabile nei confronti dell’assicuratore”. Infatti, per la consolidata giurisprudenza di legittimità, in materia di assicurazione della responsabilità civile, il danneggiato, fuori dalle eccezionali ipotesi in cui la legge prevede diversamente, non ha azione diretta contro l’assicuratore del responsabile del danno, non essendo l’assicuratore obbligato nei suoi confronti, né per vincolo contrattuale né a titolo di responsabilità aquiliana. “Nel caso considerato, mancavano, pertanto, sia il presupposto oggettivo-sostanziale (obbligo del risarcimento *ex lege*), sia il presupposto soggettivo-processuale (destinatario del diritto all’indennizzo), affinché il danneggiato potesse esercitare l’azione civile nel processo penale contro l’assicuratore: il che escludeva

che quest'ultimo potesse essere inquadrato nella figura del responsabile civile (...). Di conseguenza, la richiesta di riconoscere all'imputato la facoltà di chiamare in giudizio il soggetto in questione si risolveva in una prospettiva profondamente innovativa e riservata alla scelta discrezionale del legislatore, mirando (...) a consentire l'inserimento eventuale di una nuova figura processuale nel procedimento penale, in evidente contrasto con i ben diversi assetti sistematici". Tali considerazioni hanno portato, in tempi più recenti, a respingere anche i dubbi di costituzionalità prospettati con riguardo all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dall'esercizio di attività professionale: nella specie, l'assicurazione imposta ai notai dagli artt. 19 e 20 della legge n. 89 del 1913. La sentenza n. 34 del 2018 ha rilevato che l'assicurazione *de qua* "è destinata innegabilmente a svolgere una funzione plurima: giacché, se per un verso garantisce, come ogni altra, l'assicurato, per altro verso è destinata – negli intenti del legislatore – a tutelare anche l'interesse del terzo danneggiato dall'attività notarile alla certezza del ristoro del pregiudizio patito, in ciò proprio risiedendo la precipua ragione del regime di obbligatorietà. Pur tuttavia, il legislatore non si era spinto, nell'occasione, sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella accordata al danneggiato da sinistro stradale: elemento che restava, dunque, dirimente al fine, per un verso, di escludere che la posizione dell'assicuratore possa essere inquadrata nel paradigma del responsabile civile *ex lege* (...) e, per altro verso, di attribuire correlativamente anche alla pronuncia (...) richiesta la valenza di innovazione sistematica, riservata alla discrezionalità del legislatore".

2.6. La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di citare nel processo penale l'assicuratore, in caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per l'attività venatoria

La sentenza n. 159 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per l'attività venatoria *ex art.* 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992, l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato. Nel ricostruire il panorama normativo e giurisprudenziale della materia, la Corte ha evidenziato che la sentenza n. 112 del 1998 giudicò illegittimo l'art. 83 cod. proc. pen. nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiamare nel processo penale l'assicuratore, limitatamente all'ipotesi dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica prevista dalla legge n. 990 del 1969. In quella occasione, fu ravvisata una violazione del principio di eguaglianza in relazione alla disparità di trattamento dell'imputato assoggettato ad azione risarcitoria nell'ambito del processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è pacificamente riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore (artt. 1917, ultimo comma, cod. civ. e 106 cod. proc. civ.). Tuttavia, le affermazioni contenute in tale sentenza non sono state ritenute valide per tutte le ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui in quanto nel caso dell'assicuratore chiamato a rispondere, ai sensi della legge n. 990 del 1969, dei danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti sono presenti caratteristiche che implicano "una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il (...) regime ad esse riservato, tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale" (sentenza n. 75 del 2001; ordinanza n. 300 del 2004). Quanto all'esercizio dell'attività venatoria, l'obbligo normativamente previsto di assicurazione della responsabilità civile verso i terzi assolve alla "funzione plurima" di garanzia, richiamata nella sentenza del 1998, volta a tutelare sia l'assicurato – che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con correlato diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte – sia le vittime degli incidenti di caccia, assicurando ad essi, nei limiti del massimale, il ristoro dei danni subiti. È evidente che la *ratio* del regime di obbligatorietà di tale assicurazione è proprio quella di proteggere in maniera effettiva, per ragioni di sicurezza sociale, i terzi danneggiati, stante l'elevata pericolosità dell'attività venatoria, esercitata mediante armi da fuoco. Tuttavia, tra le due forme di assicurazione sussiste un elemento differenziale di rilievo, costituito dalla circostanza che la legge sulla caccia non prevede che nel giudizio promosso dal danneggiato contro l'impresa assicuratrice debba essere chiamato il responsabile del danno, come invece dispone la normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica (art. 23 della legge n. 990 del 1969, trasfuso nell'art. 144, comma 3, del d.lgs. n. 209 del 2005). Al riguardo la Corte – pur escludendo che sul punto si sia formato un diritto vivente che imponga il litisconsorzio necessario anche nel caso dell'assicurazione per l'attività venatoria – ha comunque riconosciuto la non implausibilità di una simile soluzione propugnata dal rimettente. Ad ogni modo, è stato ravvisato il *vulnus*

costituzionale denunciato in quanto, anche nel caso di specie, è presente “la medesima ingiustificata disparità di trattamento, tra imputato assoggettato ad azione risarcitoria nel processo penale e convenuto con la stessa azione in sede civile, già riscontrata dalla sentenza n. 112 del 1998: disparità di trattamento a fronte della quale l’effettività della duplice funzione di garanzia del rapporto assicurativo, instaurato ai sensi dell’art. 12, comma 8, della legge n. 157 della 1992, rischia di rimanere compromessa, secondo la scelta del danneggiato riguardo alla sede processuale in cui far valere le proprie pretese”.

2.7. Le relazioni tra giudizio civile e giudizio penale

2.7.1. 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

La sentenza n. 173 ha ribadito che, nel processo penale, “l’azione civile assume carattere accessorio e subordinato rispetto all’azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all’accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi” (sentenza n. 176 del 2019). L’assetto generale del nuovo processo penale “è, infatti, ispirato all’idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendo prevalente, nel disegno del codice, l’esigenza di speditezza e di sollecita definizione del processo penale, rispetto all’interesse del soggetto danneggiato di esperire la propria azione nel processo medesimo”. L’esercizio, nel giudizio penale, del diritto della parte civile alla restituzione o al risarcimento del danno, avendo carattere accessorio, “ha un orizzonte più limitato, di cui quest’ultima non può non essere consapevole nel momento in cui opta per far valere le sue pretese civilistiche nella sede penale piuttosto che in quella civile. Nel fare questa opzione, l’eventuale impossibilità di ottenere una decisione sulla domanda risarcitoria laddove il processo penale si concluda con una sentenza di proscioglimento per qualunque causa (...) costituisce (...) uno degli elementi dei quali il danneggiato deve tener conto nel quadro della valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi delle due alternative che gli sono offerte (sentenza n. 12 del 2016)”. Di qui la regola posta dall’art. 538 cod. proc. pen. secondo cui il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno quando pronuncia sentenza di condanna dell’imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili. “Questa regola, però, non è assoluta, ma deflette in varie fattispecie in cui si giustifica, all’opposto, che possa esservi una decisione sui capi civili, vuoi dello stesso giudice penale, vuoi in prosecuzione dell’originario giudizio penale in cui è stata azionata, dalla parte civile, la domanda risarcitoria (o restitutoria)”. La logica di fondo, che emerge dalle dette fattispecie, previste in via di eccezione nella disciplina delle impugnazioni (artt. 576, comma 1, 578 e 622 cod. proc. pen.), è quella di “evitare, finché possibile e compatibile con l’esito del giudizio in ordine all’azione penale, una situazione di *absolutio ab instantia* in riferimento alla domanda della parte civile e di salvare il procedimento in cui quest’ultima ha promosso la pretesa risarcitoria o restitutoria, senza che la stessa sia gravata dell’onere di promuovere un nuovo giudizio”. In queste fattispecie, “sia quelle che vedono lo stesso giudice penale pronunciarsi nel merito della pretesa civile (...), pur senza che contestualmente emetta una condanna penale (...), sia quelle connotate comunque dalla distinta prosecuzione del giudizio solo sui capi civili, c’è una risposta di giustizia alla domanda della parte civile, anche in mancanza dell’accertamento, da parte del giudice penale, con effetto di giudicato, quanto alla sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all’affermazione che l’imputato lo ha commesso”.

2.8. La preclusione alle parti e ai difensori della facoltà di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante PEC – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato

La sentenza n. 96 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 153 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 Cost., nella parte in cui non consente alle parti e ai difensori di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante posta elettronica certificata (PEC). Dal quadro normativo precedente alla legislazione emanata nel 2020 per far fronte all’emergenza pandemica da COVID-19 traspariva un’evidente disparità di trattamento tra le parti del processo penale. Mentre al pubblico ministero era consentito in generale l’uso della PEC per le notificazioni al difensore, un’analoga possibilità era invece preclusa a quest’ultimo per le notificazioni al pubblico ministero, nonostante l’obbligo di dotarsi di PEC, di comunicare il proprio indirizzo all’Ordine di appartenenza e di adempiere ai doveri di corretta manutenzione della propria casella PEC per poter

ricevere le notificazioni dell'autorità giudiziaria. Una disparità di poteri tra accusa e difesa può risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero e dalla funzione affidatagli, ovvero da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia. Tra queste potevano annoverarsi le indubbe difficoltà tecniche legate alla gestione di un gran numero di comunicazioni via PEC da parte degli uffici del pubblico ministero, che sarebbe però stato possibile e doveroso affrontare utilizzando accorgimenti tecnici e organizzativi come quelli poi adottati allo scoppio della pandemia. Il ritardo nell'adeguamento normativo si è tradotto in un pregiudizio significativo a carico del difensore e dello stesso imputato, non consentendo il sensibile risparmio di tempi e di costi che l'utilizzo della PEC comporta. Tuttavia, non è stato possibile rimediare alla riscontrata lesione del diritto di difesa, in quanto l'introduzione della facoltà per il difensore di effettuare notificazioni al pubblico ministero tramite PEC presuppone un'attività di normazione complessa, nel più ampio contesto della realizzazione del processo penale telematico, nel cui ambito il legislatore è chiamato a scegliere se la modalità di trasmissione degli atti di parte al pubblico ministero debba essere individuata nella PEC o in altro strumento telematico e a stabilire tutte le regole tecniche necessarie. Tali possibilità esorbitano dai poteri della Corte, che avrebbe potuto "unicamente limitarsi a introdurre (...) una nuova modalità a disposizione dei difensori per effettuare notificazioni o comunicazioni al pubblico ministero, senza poter però assicurare il corretto funzionamento dei flussi comunicativi: obiettivo, quest'ultimo, per realizzare il quale sono invece necessari interventi legislativi e regolamentari *ad hoc*, caratterizzati peraltro da ampia discrezionalità quanto all'individuazione di modi, condizioni e termini" (sentenza n. 146 del 2021). Peraltro, la richiesta di introdurre la facoltà per il difensore di effettuare notifiche e comunicazioni al pubblico ministero via PEC confligge con la sopravvenuta diversa scelta legislativa di prevedere (almeno sino al 31 dicembre 2022) il deposito degli atti sul portale del processo penale telematico, anziché mediante PEC (art. 24 del d.l. n. 137 del 2020). Inoltre, il sollecitato intervento additivo si sarebbe sovrapposto in maniera disorganica all'esercizio della delega sul processo penale telematico (art. 1, comma 5, della legge n. 134 del 2021). Il rimedio al *vulnus* riscontrato avrebbe richiesto in definitiva "interventi normativi di sistema, implicanti scelte di fondo tra opzioni alternative rientranti tutte nella discrezionalità del legislatore" (sentenze nn. 259, 240, 146, 103, 33 e 32 del 2021, 250 del 2018, 252 del 2012). Il Collegio ha tuttavia formulato "il pressante auspicio che il Governo dia puntuale attuazione alla delega", confermando anche per il futuro la facoltà per il difensore di effettuare con modalità telematiche notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria, "in coerenza con il dovere costituzionale di assicurare piena effettività al diritto di difesa", così da superare definitivamente l'irragionevole disparità di trattamento rilevata.

2.9. L'inapplicabilità della sanzione di inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge agli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni, domiciliari e personali, compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge, non convalidate dal pubblico ministero ovvero convalidate senza indicazione degli elementi utilizzabili o sulla base di segnalazioni anonime o confidenziali

La sentenza n. 247 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 191 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., 6 e 8 CEDU, nella parte in cui non prevede l'inutilizzabilità degli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni, domiciliari e personali, compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi stabiliti dalla legge, non convalidate dal pubblico ministero ovvero convalidate senza indicazione degli elementi utilizzabili o sulla base di segnalazioni anonime o confidenziali. Sono state dichiarate parimenti inammissibili le questioni aventi ad oggetto l'art. 352 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13 e 14 Cost., nella parte in cui non prevede che, ove il pubblico ministero non convalidi la perquisizione nei termini di legge, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili. Talune questioni sono sostanzialmente identiche ad altre già dichiarate inammissibili (sentenza n. 219 del 2019) e manifestamente inammissibili (sentenza n. 252 del 2020; ordinanza n. 116 del 2022). Si è evidenziato il carattere incontestabilmente decisorio delle pronunce richiamate, in quanto basate sulla riscontrata impraticabilità dell'intervento manipolativo richiesto, teso a trasferire nella disciplina dell'inutilizzabilità delle prove un regime di invalidità "derivata" che il sistema prevede, in via generale, solo in rapporto alla figura, ben distinta, della nullità (art. 185, comma 1, cod. proc. pen.), e implicante una sentenza fortemente manipolativa in una materia, quella processuale, rimessa alla discrezionalità del legislatore, e con caratteristiche di eccezionalità, concernendo i divieti probatori e le clausole di inutilizzabilità. La

riproposizione di questioni già dichiarate inammissibili per ragioni sostanziali si traduceva in una non consentita impugnazione della sentenza n. 252 del 2020. Né ha conferito novità alle questioni il richiamo di alcune pronunce della Corte EDU (sentenze 27 settembre 2018, Brazzi contro Italia, e 16 febbraio 2021, Budak contro Turchia), che non enunciavano principi innovativi. Anche il riferimento alla disciplina delle ispezioni e delle perquisizioni negli uffici dei difensori non rappresentava una nuova argomentazione a sostegno delle censure, quanto piuttosto una critica al ragionamento svolto dalla Corte in relazione alle questioni precedenti. I quesiti non preclusi sono risultati parimenti inammissibili, per la medesima ragione sostanziale evidenziata nelle dette pronunce. In particolare, quanto all'asserita irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie regolata dall'art. 103 cod. proc. pen. – concernente l'inutilizzabilità degli esiti probatori delle ispezioni e delle perquisizioni eseguite *contra legem* negli uffici dei difensori –, si è osservato che, “proprio in ragione delle peculiarità funzionali che caratterizzano il sistema delle inutilizzabilità e dei connessi divieti probatori”, in rapporto ai valori che mirano a preservare, esiste “una gamma differenziata di regole di esclusione, alle quali corrisponde un altrettanto differenziato livello di lesione dei beni che quelle regole intendono tutelare: il tutto (...) in funzione di scelte di politica processuale che soltanto il legislatore è abilitato, nei limiti della ragionevolezza, ad esercitare” (sentenza n. 219 del 2019). La ragione della maggiore severità della previsione del citato art. 103 è riconducibile “al fatto che le ispezioni e le perquisizioni eseguite presso gli uffici dei difensori incidono non soltanto sull'inviolabilità del domicilio, ma anche sull'inviolabilità del diritto di difesa: diritto che (...) si erge a principio supremo dell'ordinamento costituzionale” (sentenze nn. 18 del 2022, 238 del 2014, 232 del 1989). La lamentata lesione del diritto al giusto processo è stata ritenuta una censura meramente rafforzativa di quelle, contenute in precedenti ordinanze, relative alla ridotta verificabilità degli elementi in base ai quali viene effettuata la perquisizione e già dichiarate manifestamente inammissibili (ordinanza n. 116 del 2022). Infine, le questioni inerenti all'art. 352 cod. proc. pen. si risolvevano nella riproposizione, per altra via, della richiesta di introdurre una figura di inutilizzabilità “derivata”, esorbitante dai poteri della Corte.

L'ordinanza n. 116 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 191 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità della prova acquisita in violazione di un divieto di legge si applichi anche agli esiti probatori (ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato) degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativi o non convalidati dal pubblico ministero. Questioni sostanzialmente sovrapponibili sono state già ritenute inammissibili dalla sentenza n. 219 del 2019 e manifestamente inammissibili dalla sentenza n. 252 del 2020. La disposizione censurata (secondo cui le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate) ha inteso introdurre “un meccanismo preclusivo che dissolvesse la stessa idoneità probatoria di atti vietati dalla legge, distinguendo nettamente tale fenomeno dai profili di inefficacia conseguenti alla violazione di una regola sancita a pena di nullità dell'atto”. Anche il vizio in questione resta, peraltro, soggetto, come le nullità, ai paradigmi della tassatività e della legalità. Infatti, “essendo il diritto alla prova un connotato essenziale del processo penale, è solo la legge a stabilire – con norme di stretta interpretazione, in ragione della loro natura eccezionale – quali siano e come si atteggiino i divieti probatori, in funzione di scelte di politica processuale spettanti in via esclusiva al legislatore: donde l'impossibilità – ripetutamente riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità – di riferire all'inutilizzabilità il regime del vizio derivato, contemplato dall'art. 185, comma 1, cod. proc. pen. solo nel campo delle nullità (la nullità di un atto rende invalidi gli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo)”. In tale cornice, il *petitum* si traduce “nella richiesta di una pronuncia fortemente manipolativa, volta a rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro attraverso il trasferimento su di essi dei vizi che affliggerebbero (...) gli atti di perquisizione personale e domiciliare”. Ciò rende le questioni inammissibili, “vertendosi in materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore (quale quella processuale), e discutendosi (...) di una disciplina di natura eccezionale (quale appunto quella relativa ai divieti probatori e alle clausole di inutilizzabilità processuale)”. Lo stesso assunto secondo cui la soluzione proposta sarebbe necessaria al fine di disincentivare le pratiche di acquisizione delle prove con modalità lesive dei diritti fondamentali (rendendole “non paganti”), rivela come le questioni coinvolgano “scelte di politica processuale riservate al legislatore; l'obiettivo di disincentivare gli abusi risulta, peraltro, perseguito dall'ordinamento vigente tramite la persecuzione diretta, in sede disciplinare o, se del caso, anche penale, della condotta abusiva della polizia giudiziaria”.

2.10. La necessaria motivazione (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) del decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione eseguita d’iniziativa dalla polizia giudiziaria

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell’art. 352 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida della perquisizione eseguita d’iniziativa dalla polizia giudiziaria debba essere motivato. Secondo l’opinione prevalente, malgrado il silenzio del censurato art. 352, comma 4, sul punto, “la convalida della perquisizione deve essere motivata, sia per un’esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost., sia per ragioni di coerenza sistematica” (sentenza n. 252 del 2020). In virtù del combinato disposto dei citati precetti costituzionali, infatti, le perquisizioni domiciliari possono essere disposte solo per atto motivato dell’autorità giudiziaria, in quanto la persona che subisce la perquisizione deve essere messa in grado di conoscere le ragioni per le quali è stata decisa una limitazione del suo diritto alla libertà domiciliare, così da poterle eventualmente contestare. L’esigenza della motivazione anche della convalida “deve ritenersi implicita nel dettato costituzionale, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dall’art. 13 Cost. Non avrebbe senso, in effetti, che la norma costituzionale richieda l’atto motivato quando l’autorità giudiziaria, titolare ordinaria del potere, operi di sua iniziativa, e non pure nell’ipotesi – più delicata – in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito nell’ambito dei casi eccezionali di necessità e urgenza nei quali la legge le consente di intervenire”. D’altro canto, un’esegesi letterale dell’art. 352, comma 4, cod. proc. pen. determinerebbe “una ingiustificabile differenza di disciplina rispetto alla analoga ipotesi della convalida del sequestro, per la quale invece la motivazione è richiesta” (art. 352, comma 2). Peraltro, la motivazione del decreto di convalida della perquisizione risulta espressamente imposta dal nuovo testo dell’art. 352, comma 4, secondo periodo, cod. proc. pen., come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, non ancora entrato in vigore.

2.11. La nullità relativa, per difetto di motivazione, del decreto di convalida della perquisizione

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 125, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione per difetto di motivazione sia di natura assoluta. È stato disatteso l’assunto per il quale una nullità di tipo relativo non tutelerebbe adeguatamente i diritti fondamentali incisi in quanto la previsione di un termine rigoroso richiederebbe al soggetto leso una notevole diligenza per far valere le proprie ragioni. Poiché la perquisizione interviene di regola nella fase delle indagini preliminari, la parte interessata ha, ai sensi dell’art. 181, comma 2, cod. proc. pen., la possibilità di eccepire l’eventuale nullità dell’atto fino alla chiusura della discussione nell’udienza preliminare, ovvero, in sua mancanza, nella fase degli atti introduttivi al dibattimento, entro il termine previsto dall’art. 491, comma 1, cod. proc. pen. Peraltro, l’accoglimento delle questioni avrebbe comportato l’“incongruo risultato di attribuire all’obbligo di motivazione del decreto di convalida della perquisizione uno statuto rafforzato persino rispetto all’obbligo di motivazione delle sentenze”. È stata altresì esclusa l’illogicità della disposizione censurata rispetto a quanto stabilito dall’art. 179, comma 1, cod. proc. pen., che prevede la sanzione della nullità assoluta in caso di omessa citazione dell’imputato. Infatti, “diversamente dalla previsione di termini per la proposizione delle eccezioni di nullità, l’omessa citazione priva alla radice l’imputato della possibilità di difendersi davanti al giudice”.

2.12. L’arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall’uso di violenza sulle cose (salvo che ricorra l’attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità)

La sentenza n. 41 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 380, comma 2, lett. e), cod. proc. pen., impugnato, in relazione agli artt. 13 e 3 Cost., nella parte in cui prevede l’arresto obbligatorio della persona colta in flagranza del delitto di tentato furto aggravato dall’uso di violenza sulle cose, salvo che ricorra l’attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità. La legge n. 81 del 1987 di delega per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale ha fissato come primo criterio per l’individuazione dei reati per i quali è obbligatorio l’arresto in flagranza l’entità della pena prevista in

astratto per il reato, demandando al Governo la specificazione di un secondo criterio volto a prevedere l'arresto obbligatorio anche in flagranza di altri reati, meno severamente puniti ma "tali per cui l'indicata misura apparisse giustificata da speciali esigenze di tutela della collettività" (sentenza n. 54 del 1995). Il legislatore delegato ha così previsto l'arresto obbligatorio nella flagranza di vari reati, tra cui quello in esame. La relazione al progetto preliminare del codice ha precisato il significato della locuzione "speciali esigenze di tutela della collettività" facendo riferimento alle indicazioni della sentenza n. 1 del 1980 la quale, in un diverso contesto, "aveva ricondotto tali speciali esigenze ai reati che hanno quali caratteristiche l'uso di armi o di altri mezzi di violenza contro le persone, la riferibilità ad organizzazioni criminali comuni e politiche, la lesività delle condizioni di base della sicurezza collettiva e dell'ordine democratico". La sentenza n. 54 del 1993, disattendendo la considerazione unitaria del delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose con quelli di rapina ed estorsione, ha reputato "estranea al criterio delle speciali esigenze di tutela della collettività (...) la fattispecie del furto (consumato o tentato) aggravato dalla violenza sulle cose in relazione al caso in cui esso sia tale da comportare un danno di speciale tenuità (...), nonché quando sia di speciale tenuità l'evento dannoso o pericoloso nei delitti determinati da motivi di lucro". Sulla base dei principi ricordati, è stata esclusa la violazione dell'art. 13, terzo comma, Cost., poiché al reato in questione, punito con la reclusione pari nel massimo a quattro anni, sono applicabili tutte le misure coercitive, compresa quella degli arresti domiciliari, con la sola esclusione della custodia cautelare in carcere. Tale esclusione non fa venire meno le condizioni in base alle quali, secondo la giurisprudenza costituzionale, la restrizione della libertà personale disposta dall'autorità di pubblica sicurezza è costituzionalmente compatibile. La misura precautelare può infatti trasformarsi in una misura cautelare coercitiva, ancorché non di tipo carcerario. Peraltro, all'arresto in flagranza segue di norma il giudizio direttissimo, con il quale è possibile pervenire con immediatezza all'accertamento della responsabilità penale dell'imputato. È stato poi evidenziato che la prospettazione del rimettente si collocava "ben al di fuori dei criteri guida del sindacato di legittimità costituzionale sulle ipotesi legislative di restrizioni della libertà personale disposte dall'autorità di polizia, secondo le indicazioni contenute essenzialmente nelle sentenze n. 223 del 2004 e n. 305 del 1996" e "correlate alla natura servente delle misure precautelari rispetto a quelle cautelari personali". La determinazione dei "casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost. – e segnatamente di quelli in cui l'arresto può essere effettuato anche in deroga ai limiti edittali (...) – rientra in un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa" (sentenze nn. 137 del 2020 e 188 del 1996; ordinanza n. 187 del 2001), sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, tanto più in quanto vengono in considerazione scelte legislative limitative della libertà. La disposizione censurata non è apparsa irragionevole, ammettendo l'arresto obbligatorio solo quando non ricorre l'attenuante comune del danno di speciale tenuità, che opera in tutti i casi in cui è possibile "desumere ragionevolmente, dalle modalità del fatto e in base ad un preciso giudizio ipotetico, che, se il reato fosse stato portato a compimento, il danno patrimoniale per la persona offesa sarebbe stato di rilevanza minima". Infine, si è escluso che l'irragionevolezza potesse discendere dalla possibile operatività dell'esimente della tenuità del fatto, in quanto la sua applicazione "postula una valutazione complessiva e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta (...) riservata al giudice della cognizione", che è estranea ai profili rilevanti in sede di convalida dell'arresto e di successiva eventuale applicazione di una misura cautelare coercitiva.

2.13. L'inutilizzabilità, in assenza dei prescritti avvertimenti di legge, delle dichiarazioni rese contra alios da persona indiziata dell'illecito amministrativo di acquisto di stupefacenti per esclusivo uso personale, in sede di decisione sulla convalida dell'arresto e sulla richiesta di misura cautelare

La sentenza n. 148 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 14, par. 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in quanto non consente l'utilizzo, in sede di decisione sulla convalida dell'arresto e sulla richiesta di misura cautelare, delle dichiarazioni rese *contra alios*, anche in assenza dei prescritti avvertimenti di legge, da persona indiziata dell'illecito amministrativo di acquisto di stupefacenti per esclusivo uso personale. La Corte non ha condiviso l'assunto del rimettente in base al quale le sanzioni *ex art. 75*, comma 1, t.u. stupefacenti, pur se formalmente qualificate come amministrative, avrebbero in realtà natura punitiva secondo i criteri Engel, e sarebbero soggette alle garanzie, sostanziali e processuali, previste dalla Costituzione e dalle carte

europee e internazionali dei diritti per la materia penale, tra cui il diritto al silenzio. Le misure previste dalla disposizione citata, applicabili dal prefetto nel caso di acquisto di sostanze stupefacenti per uso personale, hanno finalità spiccatamente preventiva e non punitiva. In particolare, la sospensione della patente o il divieto di conseguirla per un periodo fino a tre anni sono misure funzionali a prevenire i rischi connessi alla guida di autoveicoli da parte di soggetti in stato di intossicazione, condotta, peraltro, integrante l'illecito amministrativo di cui all'art. 187 cod. strada. Proprio la circostanza che la misura sia adottata dall'autorità amministrativa in conseguenza dell'accertamento di un fatto che l'ordinamento ha scelto di non qualificare come reato, senza dare luogo ad alcuna conseguenza di natura penale, distingue tale ipotesi da quella vagliata con la sentenza n. 68 del 2021. Detta pronuncia ha riconosciuto connotazioni sostanzialmente punitive alla revoca della patente disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento per i reati di omicidio stradale o lesioni personali stradali gravi o gravissime (artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.), in quanto sanzioni irrogate direttamente dal giudice penale nella stessa sentenza di condanna, ovvero dall'autorità amministrativa a seguito di condanna penale dell'interessato. La natura preventiva delle sanzioni in questione, poi, "segna anche il limite dei poteri dell'autorità amministrativa nell'esercizio della propria discrezionalità rispetto alla loro irrogazione nel caso concreto". L'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti stabilisce che il prefetto debba disporre, a carico di chi sia sorpreso a compiere una delle condotte ivi elencate, una o più tra le quattro tipologie di sanzioni indicate, salvo che non sussistano gli estremi per definire il procedimento – limitatamente alla prima violazione – con un semplice invito a non fare più uso di sostanze stupefacenti o psicotrope e contestuale avvertimento circa le conseguenze di una successiva violazione, laddove ricorrano elementi tali da far presumere che la persona si asterrà, per il futuro, dal commettere fatti analoghi.

2.14. Le misure cautelari

2.14.1. Lo strumento penale quale extrema ratio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 57, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*.

2.14.2. La tutela della collettività quale peculiare fondamento extraprocessuale dell'esigenza cautelare connessa al pericolo di commissione di nuovi delitti

La sentenza n. 57 ha sottolineato che, tra le esigenze cautelari disciplinate dall'art. 274, comma 1, cod. proc. pen., quella prevista dalla lett. c) "si correla nel suo complesso alle «esigenze di tutela della collettività» che già il legislatore delegante aveva tenuto distinte dalle restanti ragioni giustificatrici di misure cautelari, costituite dalle «inderogabili esigenze attinenti alle indagini e per il tempo strettamente necessario» ovvero dalla circostanza che «la persona si è data alla fuga o vi è concreto pericolo di fuga»" (art. 2, n. 59, della legge n. 81 del 1987). Tali ragioni, tradottesi nelle lett. a) e b) dell'art. 274, comma 1, costituiscono "la tipizzazione delle esigenze «strettamente inerenti al processo»" che la Corte, fin dalla sentenza n. 64 del 1970, ha costantemente individuato "quale ambito proprio di operatività delle misure cautelari nel processo penale". L'esigenza cautelare di cui alla lett. c) "ha un fondamento in parte diverso, che va rinvenuto in finalità di prevenzione esterne al processo, da ricondursi (...) a «esigenze di tutela della collettività», locuzione che il legislatore delegante del 1987 ha ripreso (...) dalla sentenza n. 1 del 1980", in cui il perimetro della nozione "veniva riferito al pericolo di commissione di reati contrassegnati da «uso d'armi o di altri mezzi di violenza contro le persone, riferibilità ad organizzazioni criminali comuni o politiche, direzione lesiva verso le condizioni di base della sicurezza collettiva o dell'ordine democratico»". La medesima sentenza già dava conto del fatto che "esigenze di prevenzione potessero porsi a fondamento di misure cautelari", come aveva rilevato la sentenza n. 64 del 1970, "allorché aveva stabilito che non si potesse escludere che la legge possa (entro i limiti, non insindacabili, di ragionevolezza) presumere che la persona accusata di reato particolarmente grave e colpita da sufficienti indizi di colpevolezza, sia in condizione di porre in pericolo quei beni a tutela dei quali la detenzione preventiva viene predisposta. A fianco, pertanto, delle fattispecie evocate nella sentenza n. 1 del 1980, contrassegnate da un'intrinseca gravità e tradottesi, nel testo vigente (...), nel pericolo di commissione di «gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata», il legislatore delegato ha previsto l'esigenza cautelare connessa al pericolo che l'imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto «della stessa specie di quello per cui si procede»". Solo dal 1995, "tale prognosi di recidiva specifica è assistita da una

condizione attinente alla gravità dei reati di cui si teme la reiterazione, ma unicamente ai fini dell'applicazione di una misura custodiale o, in termini ancora più stringenti, della custodia cautelare in carcere” (la pena della reclusione non inferiore nel massimo rispettivamente a quattro e a cinque anni).

2.14.3. La richiesta di abrogazione referendaria della previsione, quale esigenza cautelare, del pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede

Si veda, in relazione alla sentenza n. 57, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

2.15. La necessaria correlazione tra accusa e sentenza quale regola di sistema posta a garanzia del diritto di difesa dell'imputato, della posizione del pubblico ministero e della terzietà-imparzialità del giudice

La sentenza n. 230 si è soffermata sulla “regola della necessaria correlazione tra accusa e sentenza, saldamente radicata nel sistema del codice di procedura penale” (sentenza n. 88 del 1994). Tale regola di sistema “è, anzitutto, funzionale al corretto svolgersi del contraddittorio, e a garantire così la pienezza del diritto di difesa dell'imputato. In secondo luogo, essa tutela la stessa posizione del pubblico ministero, che l'ordinamento vigente – imperniato sul principio accusatorio – individua come esclusivo titolare dell'azione penale. Infine, la regola assicura la posizione di terzietà e imparzialità del giudice rispetto alle opposte allegazioni delle parti: posizione che è pur essa inscindibilmente legata alla logica del principio accusatorio. La regola in questione chiama il giudice a pronunciarsi sulla responsabilità dell'imputato per i soli fatti descritti nel capo di imputazione, o che siano stati oggetto delle eventuali contestazioni suppletive durante il processo, proprio perché unicamente su tali fatti si è svolto il contraddittorio tra le parti; ed esclude che il giudice possa affermare la responsabilità dell'imputato – e applicare la relativa sanzione, o frazione di sanzione – per fatti nuovi o connessi non ritualmente contestati, per un fatto diverso da quello contestato, o ancora per circostanze aggravanti anch'esse non oggetto di contestazione”. L'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. è “espressione di questa regola, precludendo al giudice di condannare l'imputato per il fatto che risulti dal compendio delle prove, ma sia diverso da quello descritto nell'imputazione. Nell'ipotesi tuttavia in cui il giudice rilevi la presenza di un fatto nuovo – connesso o meno con quello contestato – ulteriore rispetto a quello oggetto di imputazione, egli può comunque pronunciare condanna per il fatto contestato e ritenuto provato, lasciando poi che sia il pubblico ministero a procedere eventualmente per tale ulteriore fatto di reato emerso durante il processo. Nell'ipotesi, invece, di fatto diverso da quello contestato, il giudice dovrebbe limitarsi ad assolvere l'imputato”; onde, in assenza della detta disposizione, “al pubblico ministero sarebbe precluso iniziare una nuova azione penale, per effetto della regola generale del *ne bis in idem* consacrata dall'art. 649 cod. proc. pen. Per evitare tale risultato, che condurrebbe alla radicale non punibilità di un imputato che risulti comunque aver commesso un reato, seppur diverso da quello contestato (...), l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. dispone che il giudice, in questo caso, non definisca il processo attraverso una pronuncia di assoluzione, ma restituisca gli atti al pubblico ministero perché questi possa procedere, se del caso, a un nuovo esercizio dell'azione penale sulla base del fatto emerso in giudizio”.

2.16. La peculiare efficacia di giudicato della sentenza dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto (modellata su quella tipica delle sentenze di condanna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 173, la voce *L'esimente per particolare tenuità del fatto: la duplice finalità di riaffermare la natura di extrema ratio della pena e di contenere il contenzioso e il bilanciamento legislativo con la concorrente esigenza di tutelare le pretese della parte civile in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene – Le cause di esclusione della punibilità*.

2.17. La (illegittima) preclusione al giudice della decisione sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto

La sentenza n. 173 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., l'art. 538 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di proscioglimento

per la particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis cod. pen.*, decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile. Nel contesto di una più ampia riforma del sistema sanzionatorio, il legislatore ha introdotto l'art. 131-*bis* cod. pen. che prevede la non punibilità della condotta per la particolare tenuità dell'offesa, non perché il fatto sia inoffensivo ma perché, pur in presenza di un fatto tipico, antiggiuridico e colpevole, si ritiene inopportuno punirlo. Ciò "sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la rieducazione del condannato, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione" (ordinanza n. 279 del 2017). Per evitare il pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile risarcitoria, in simmetria con l'art. 131-*bis* cod. pen., è stato introdotto l'art. 651-*bis* cod. proc. pen., intervenendo sulla disciplina sostanziale del giudicato penale e prevedendo che, al pari della sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento, anche quella dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile restitutorio o risarcitorio promosso nei confronti dell'imputato (condannato, nel primo caso; prosciolto nel secondo), nonché del responsabile civile che sia stato citato o sia intervenuto nel processo penale. Tale parallelismo tra la regola dell'estinzione del reato per la particolare tenuità del fatto e quella dell'efficacia della relativa sentenza di proscioglimento nel giudizio civile o amministrativo di danno "disvela, però, un deficit di tutela per la parte civile, quando si viene a ragionare della prescrizione processuale dettata dalla disposizione censurata", secondo la quale il giudice decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta dalla parte civile, quando pronuncia sentenza di condanna. Invero, "risulta irragionevole l'impossibilità di una pronuncia sulla pretesa risarcitoria (o restitutoria) della parte civile, ad opera dello stesso giudice penale che contestualmente adotti una sentenza di proscioglimento dell'imputato per non punibilità *ex art. 131-bis cod. pen.*", costringendo la parte civile a promuovere *ex novo* un distinto giudizio civile in cui azionare la medesima pretesa. Al riguardo, però, si è evidenziato che la regola dettata dal censurato art. 538 "non è assoluta, ma deflette in varie fattispecie in cui si giustifica, all'opposto, che possa esservi una decisione sui capi civili, vuoi dello stesso giudice penale, vuoi in prosecuzione dell'originario giudizio penale in cui è stata azionata, dalla parte civile, la domanda risarcitoria (o restitutoria)", come nelle ipotesi di decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione e di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (578, commi 1 e 1-*bis*, cod. proc. pen.); di impugnazione della parte civile e del querelante ai sensi dell'art. 576, comma 1, cod. proc. pen. (sentenza n. 176 del 2019); e di annullamento della sentenza ai soli effetti civili (art. 622 cod. proc. pen.). In tutte queste ipotesi, "sia quelle che vedono lo stesso giudice penale pronunciarsi nel merito della pretesa civile risarcitoria (o restitutoria), pur senza che contestualmente emetta una condanna penale (ciò in deroga alla regola dell'art. 538 cod. proc. pen.), sia quelle connotate comunque dalla distinta prosecuzione del giudizio solo sui capi civili, c'è una risposta di giustizia alla domanda della parte civile, anche in mancanza dell'accertamento, da parte del giudice penale, con effetto di giudicato, quanto alla sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso". Diversamente, una risposta di giustizia manca proprio nel caso dell'art. 651-*bis* cod. proc. pen., nel quale la regola generale, posta dall'art. 538 cod. proc. pen., "non deflette, non consentendo al giudice penale di pronunciarsi anche sulla pretesa risarcitoria o restitutoria della parte civile". La norma censurata è così risultata in contrasto con il principio di eguaglianza, "per l'argomento *a fortiori* che può trarsi dalla comparazione con le fattispecie in cui non c'è l'*absolutio ab instantia* pur in mancanza di siffatto accertamento, vuoi perché il giudice penale è chiamato a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria (o restitutoria) civile anche se non vi è una condanna penale, vuoi perché il giudizio prosegue comunque per la definizione anche solo delle pretese civilistiche". Essa, inoltre, ha leso il diritto alla tutela giurisdizionale, nella specie della parte civile, la quale subisce la mancata decisione in ordine alla sua pretesa risarcitoria (o restitutoria) "anche quando essa appare fondata e meritevole di accoglimento proprio in ragione del contestuale accertamento, ad opera del giudice penale, della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e della riferibilità della condotta illecita all'imputato" nel contesto del proscioglimento *ex art. 131-bis cod. pen.* Infine, essa ha leso il canone della ragionevole durata del processo "a causa dell'arresto del giudizio che ne deriva, quanto alla domanda risarcitoria (o restitutoria), con soluzione di continuità rispetto a un nuovo giudizio civile, del cui promovimento è onerata la parte civile, anche solo per recuperare le spese sostenute nel processo penale".

2.18. La preclusione al giudice della restituzione degli atti al pubblico ministero, ove accerti una circostanza aggravante non contestata

La sentenza n. 230 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 112 Cost., nella parte in cui non prevede, come invece stabilito per l'ipotesi di diversità del fatto, che il giudice disponga con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero quando accerta che risulta una circostanza aggravante non oggetto di contestazione. Alla stregua della censurata disposizione, come interpretata dal diritto vivente, il giudice è "tenuto a pronunciare condanna soltanto per il fatto contestato, non qualificato dall'aggravante; e il pubblico ministero non avrà poi alcuna possibilità di recuperare tale aggravante né nei successivi gradi di giudizio, né, *a fortiori*, in un diverso giudizio, stante (...) lo sbarramento del *ne bis in idem*". Vi è tuttavia tra le due ipotesi in esame una "differenza essenziale": "in quella del fatto diverso il giudice – ove non potesse restituire gli atti al pubblico ministero – dovrebbe *tout court* assolvere l'imputato; quando invece, dopo aver accertato la commissione del fatto così come contestato, il giudice rileva altresì la presenza di una circostanza aggravante non oggetto di contestazione, l'esito del giudizio resta comunque di condanna. Naturalmente, il legislatore avrebbe potuto prevedere anche in questo caso la possibilità per il giudice di non definire il giudizio, e di restituire gli atti al pubblico ministero per consentirgli di procedere a una nuova contestazione, comprensiva dell'aggravante risultante dagli atti, sì da giungere – al termine del nuovo processo – all'applicazione di una pena corrispondente anche nel *quantum* all'effettiva colpevolezza dell'imputato. Ma una simile soluzione avrebbe comportato la necessità di regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari. Soluzione questa che non è mai indolore, dal punto di vista dei molteplici principi costituzionali in gioco, che all'evidenza includono anche il principio – coesistente al diritto alla difesa dell'imputato, e connotato identitario della giustizia del processo (sentenza n. 74 del 2022) – della ragionevole durata del processo, sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dalle carte internazionali dei diritti. La soluzione della restituzione degli atti al pubblico ministero affinché riformuli l'imputazione costituisce, d'altra parte, una deviazione dalla funzione essenziale del giudice – che l'art. 111, secondo comma, Cost. esige sia terzo e imparziale, e dunque equidistante da entrambe le parti – nell'ambito del processo. Tale funzione consiste (...) nell'assumere come dato di partenza la prospettazione accusatoria, per verificare se le prove assunte nel contraddittorio con la difesa (...) consentano di ritenere provata, oltre ogni ragionevole dubbio, quella prospettazione; non già in quella, in certo senso inversa, di assicurare che la prospettazione accusatoria venga adeguata alle prove effettivamente assunte in giudizio, o comunque utilizzabili ai fini della decisione. La scelta del legislatore è stata, dunque, quella di calibrare la regola della restituzione degli atti al pubblico ministero, con il suo carico di allungamento dei tempi processuali, sulla sola ipotesi del fatto diverso, in cui la definizione del giudizio con una sentenza assolutoria determinerebbe la totale impunità di chi sia risultato autore di un fatto di reato, privilegiando invece le ragioni di tutela della ragionevole durata del processo e della posizione di terzietà e imparzialità del giudice nel caso in cui l'errore del pubblico ministero si ripercuota soltanto sulla misura della pena da infliggere a un imputato comunque condannato per il fatto di reato risultato provato in sede processuale. (...) tale scelta individua un punto di equilibrio non implausibile tra gli opposti interessi e principi in gioco, tutti di grande rilievo nel vigente sistema del processo penale; ed è in ogni caso ben lungi dal poter essere qualificata in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà". Parimenti infondata è risultata la censura di violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Anche nella configurazione dei presupposti e dei limiti dei controlli del giudice sulle decisioni del pubblico ministero "non possono non riconoscersi ampi spazi di manovra al legislatore, il quale è (...) chiamato a un delicato bilanciamento tra i molti principi che entrano in gioco nel processo penale, e che possono porsi in conflitto rispetto alle stesse esigenze di assicurare piena tutela al principio di obbligatorietà dell'azione penale". Quest'ultimo "non può essere ragionevolmente esteso sino al punto di negare qualsiasi spazio valutativo al pubblico ministero sulla concreta configurazione dell'imputazione, nella quale egli è tenuto a enunciare i fatti storici corrispondenti all'insieme delle fattispecie astratte contenute nelle disposizioni da cui dipende la rilevanza penale di una condotta – ivi comprese quelle configuranti circostanze, le quali spesso contengono clausole generali o requisiti elastici che rimandano necessariamente ad apprezzamenti discrezionali di chi debba applicare la norma", a cominciare dal pubblico ministero. D'altra parte, "il legislatore non può non preoccuparsi di garantire l'effettività del diritto di difesa dell'imputato, il quale – una volta formulata l'imputazione da parte del pubblico ministero – ha un'ovvia aspettativa a poter articolare la propria strategia difensiva in relazione (...) all'imputazione così cristallizzata, e non ad

eventuali imputazioni alternative emerse nel corso del giudizio, anche solo in termini di circostanze aggravanti non ritualmente contestategli dal pubblico ministero. Infine, lo stesso ruolo del giudice non può essere inteso sino a ricomprendere, per necessità costituzionale, un penetrante sindacato su tutte le scelte compiute dal pubblico ministero nella descrizione del fatto che costituisce il *thema decidendum* del giudizio penale. Un tale sindacato finirebbe infatti per snaturare la stessa posizione di terzietà e imparzialità del giudice, chiamato in linea di principio (...) a giudicare della corrispondenza dei fatti provati a quelli ascritti all'imputato dal pubblico ministero, e non già ad assicurare, in chiave collaborativa con quest'ultimo, l'adeguamento dell'imputazione ai fatti provati". In definitiva, la disposizione censurata individua "un punto di equilibrio nient'affatto irragionevole tra il complesso dei principi e interessi sottesi al delicato meccanismo del processo penale".

2.19. La (illegittima) sanzione di inammissibilità, per carenza di interesse a impugnare, del ricorso per cassazione avverso sentenza predibattimentale di appello dichiarativa, in assenza di contraddittorio, dell'intervenuta prescrizione del reato

La sentenza n. 111 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., l'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse a impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato. La Corte ha ritenuto non rispettoso dei parametri evocati il bilanciamento tra l'interesse dell'imputato a impugnare, per la mancata valutazione di cause di proscioglimento nel merito ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., la sentenza predibattimentale d'appello, che abbia dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione senza alcun contraddittorio, e il principio di ragionevole durata del processo, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità. In altri termini, l'interesse a impugnare per conseguire la declaratoria di nullità di una sentenza d'appello di proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione, emessa *de plano*, senza alcuna attivazione del contraddittorio tra le parti, e dunque al di fuori di un giusto processo *ex art. 111 Cost.*, "non è (...) bilanciabile con le esigenze di ragionevole durata sottese all'operatività della disciplina della immediata declaratoria delle cause di non punibilità di cui all'art. 129 cod. proc. pen.". Il contraddittorio e il diritto di difesa non possono essere sacrificati in base a una prognosi di superfluità del dispiegamento di ulteriori attività processuali in sede di rinvio, volte a pervenire al proscioglimento con formula di merito. Al riguardo, il Collegio ha ribadito "l'essenzialità che riveste il contraddittorio, anche ai fini dell'accertamento della causa estintiva del reato (sentenza n. 91 del 1992), nonché la rilevanza dell'interesse dell'imputato prosciolto per estinzione del reato a sottoporre la mancata applicazione delle formule più ampiamente liberatorie alla verifica di un giudice di merito, piuttosto che alla Corte di cassazione" (sentenza n. 249 del 1989).

2.20. I procedimenti speciali alternativi al giudizio

2.20.1. Il recupero della facoltà dell'imputato di accedere ai riti alternativi a seguito di nuove contestazioni fisiologiche o patologiche (l'adeguamento in via giurisprudenziale del principio di fluidità dell'imputazione al principio supremo del diritto di difesa)

"Una fitta serie di pronunce (...) ha adeguato il principio di fluidità dell'imputazione, che costituisce un dato caratterizzante del nostro sistema processuale anche in sede dibattimentale, al diritto di difesa presidiato dall'art. 24 Cost. quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale" (sentenze nn. 18 del 2022, 238 del 2014, 232 del 1989, 18 del 1982). In particolare, "tali pronunce hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. nella parte in cui non consentono all'imputato l'accesso a riti alternativi nell'ipotesi di nuove contestazioni, progressivamente superando (...) l'originaria distinzione tra nuove contestazioni dibattimentali cosiddette patologiche e nuove contestazioni fisiologiche" (sentenza n. 141 del 2018). "Ciò in omaggio a una duplice esigenza: salvaguardare la pienezza del diritto di difesa dell'imputato, che comprende il diritto di optare per il rito alternativo alle condizioni stabilite dal legislatore, ed evitare l'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato che abbia potuto confrontarsi con una imputazione completa prima dell'inizio del dibattimento e quello rispetto al quale l'imputazione sia stata precisata o integrata soltanto nel corso del dibattimento,

quando il termine per la scelta del rito alternativo è ormai scaduto. La scelta del rito deve, in effetti, poter essere effettuata dall'imputato – assistito dal proprio difensore – con piena consapevolezza delle possibili conseguenze sul piano sanzionatorio connesse all'uno o all'altro rito, in relazione ai reati contestati dal pubblico ministero; sicché, di fronte a un mutamento dell'imputazione, ragioni di tutela del suo diritto di difesa e del principio di eguaglianza impongono che sia sempre consentito all'imputato rivalutare la propria scelta alla luce delle nuove contestazioni. Così, il patteggiamento può oggi essere richiesto a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso *ex art. 516 cod. proc. pen.* (sentenze n. 265 del 1994 e n. 206 del 2017), di una circostanza aggravante *ex art. 517 cod. proc. pen.* (sentenza n. 184 del 2014) o di reati connessi *ex art. 517 cod. proc. pen.* (sentenze n. 265 del 1994 e n. 82 del 2019); e il giudizio abbreviato può essere richiesto a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso *ex art. 516 cod. proc. pen.* (sentenze n. 333 del 2009 e n. 273 del 2014), di una circostanza aggravante *ex art. 517 cod. proc. pen.* (sentenza n. 139 del 2015) o di reati connessi *ex art. 517 cod. proc. pen.* (sentenza n. 333 del 2009). Quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, (...) essa può essere richiesta a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso *ex art. 516 cod. proc. pen.* (sentenza n. 14 del 2020) e di una circostanza aggravante *ex art. 517 cod. proc. pen.* (sentenza n. 141 del 2018)". Così la sentenza n. **146**.

2.20.2. La (illegittima) preclusione all'imputato della possibilità di formulare la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento nella prima udienza successiva allo spirare del termine a difesa concesso nel giudizio direttissimo (sentenza interpretativa di accoglimento resa su diritto vivente di segno contrario)

La sentenza n. **243** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., gli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen., in quanto interpretati dal diritto vivente nel senso che la concessione del termine a difesa nel giudizio direttissimo preclude all'imputato di formulare, nella prima udienza successiva allo spirare del medesimo, la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento. Questione sostanzialmente coincidente, relativa all'abrogato art. 566, ottavo comma, cod. proc. pen., era stata ritenuta manifestamente infondata dall'ordinanza n. 254 del 1993 in base al rilievo che "l'informazione sul termine a difesa si colloca in una fase anteriore al dibattimento, sicché, ove questo venga concesso, il dibattimento, non ancora aperto, è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine"; inoltre, le richieste di termine a difesa e di accesso ai riti speciali "vengono semplicemente riconosciute come facoltà che il giudicabile può (e non deve) formulare subito dopo l'udienza di convalida", sicché la richiesta di rito alternativo può ben intervenire tempestivamente. Dopo tale pronuncia, soltanto una parte della giurisprudenza di legittimità si è orientata nel senso di ritenere che la concessione del termine a difesa non precluda, sino alla formale apertura del dibattimento di primo grado, la richiesta di riti speciali. È prevalso nettamente, invece, l'orientamento incline a configurare in termini di netta alternatività il rapporto tra i due avvisi, relativi al termine a difesa e alla richiesta di riti alternativi. Dal punto di vista del tenore letterale delle disposizioni, la concessione del termine a difesa, per il fatto di determinare la sospensione del dibattimento, implica che questo si sia già aperto al momento della formulazione del relativo avviso, con la conseguenza che, alla successiva udienza, la richiesta di riti alternativi sarebbe tardiva. Dal punto di vista della *ratio legis*, si è ritenuto che la previsione del giudizio direttissimo in caso di arresto in flagranza di reato risponde all'esigenza di immediatezza e contestualità del giudizio rispetto alla convalida, di talché le opzioni sul rito non possono che essere immediate e contestuali; l'avvenuta concessione del termine a difesa, presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la richiesta di rito speciale, senza che ciò si traduca in alcun *vulnus* al diritto di difesa, attesa l'evidente differenza tra l'ipotesi in cui l'arrestato abbia scelto di non difendersi (concordando la pena) o di farsi giudicare allo stato degli atti, mostrando in tal modo di rinunciare a un diritto di difesa pieno, e l'ipotesi in cui l'imputato abbia preferito conservare un pieno e illimitato diritto di difesa. Le odierne questioni traggono origine dal progressivo consolidamento di un indirizzo in contrasto con l'ordinanza n. 254 del 1993 e ritenuto impeditivo di un'interpretazione delle disposizioni censurate in continuità con tale precedente. Nel caso del giudizio direttissimo, la scelta dell'imputato di accedere a uno dei riti speciali "deve raccordarsi con la disciplina particolarmente serrata dei tempi di instaurazione del giudizio, senza che ciò possa comportare il sacrificio delle essenziali esigenze difensive dell'imputato sull'altare della speditezza dei tempi processuali. Non può dunque ritenersi che la scelta del rito debba necessariamente avvenire seduta stante e *incognita causa*, senza cioè un'adeguata ponderazione delle implicazioni che derivano da tale strategia processuale. Proprio al fine della salvaguardia di un imprescindibile *spatium deliberandi*, il giudice, ove l'imputato ne faccia

richiesta, è quindi tenuto a concedere il termine non solo in vista dell'approntamento della migliore difesa nella prosecuzione della fase dibattimentale, ma anche in funzione dell'esercizio consapevole della scelta sull'accesso al giudizio abbreviato" o al patteggiamento. "La necessità di una piena garanzia del diritto di difesa, che si traduce nel carattere effettivo della scelta sui riti alternativi per come assicurato dal riconoscimento di condizioni, materiali e temporali, che consentano all'imputato un'adeguata ponderazione della propria strategia processuale, vale a maggior ragione in un rito, quello direttissimo, segnato (...) da un rapido avvicendamento delle fasi processuali". Con riguardo all'art. 30-ter, comma 7, ord. pen., censurato nella parte in cui prevedeva che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio fosse pari a 24 ore, la sentenza n. 113 del 2020 ha rilevato "il carattere ingiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa (...) di un termine così breve affinché l'interessato potesse articolare le proprie difese", "anche in relazione alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è – in via generale – parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento". Simile principio merita di essere riaffermato, tenuto conto che "la compressione del diritto di difesa dell'imputato nel giudizio direttissimo è, secondo l'interpretazione delle disposizioni censurate offerta dalla giurisprudenza prevalente, anche maggiore". Infatti, "il rapido susseguirsi delle fasi processuali del giudizio di convalida dell'arresto e dell'instaurazione del giudizio direttissimo, seppure consente di pervenire con immediatezza all'accertamento di responsabilità penale dell'imputato (sentenza n. 41 del 2022), può risolversi, talvolta, anche in uno spazio di poche ore, il che rende non infrequente che l'imputato non sia assistito dal difensore di fiducia, e che si trovi, inoltre, a dover compiere la scelta sul rito senza disporre di alcun apprezzabile lasso di tempo, quando non in modo addirittura istantaneo".

2.20.3. Il giudizio abbreviato

2.20.3.1. La preclusione del rito per i delitti puniti con l'ergastolo (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. 207 ha rammentato che la Corte si è più volte pronunciata sulla legittimità dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., dichiarando sinora inammissibili o non fondate le relative questioni. In particolare, la sentenza n. 260 del 2020 ha affermato che "la preclusione dell'accesso al giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo" costituisce "null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose", muovendo il legislatore dal presupposto generale che il giudizio abbreviato resti precluso quando l'imputato è chiamato a rispondere di una fattispecie di reato punita con la pena perpetua, perché "ciò si traduce in un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato". Conseguentemente, "non può ritenersi in contrasto con il principio di parità di trattamento la circostanza per cui a beneficiare dello sconto di pena conseguente all'accesso al giudizio abbreviato sia l'imputato di omicidio nei cui confronti, in esito al giudizio ordinario, l'aggravante ostativa contestata venga esclusa (...), mentre allo stesso esito non può giungere l'imputato di omicidio nei cui confronti venga bensì riconosciuta la sussistenza in fatto della circostanza aggravante che determina l'astratta applicabilità dell'ergastolo, ma tale circostanza venga elisa ai fini sanzionatori da una o più circostanze attenuanti presenti nel caso di specie". L'art. 438, comma 1-bis, "mutua la regola generale" (art. 4 cod. proc. pen.) secondo cui, "ai fini della determinazione della pena massima, si tiene conto delle sole circostanze aggravanti a effetto speciale, ma non delle circostanze attenuanti che possano egualmente concorrere nel caso concreto". Simile regola "è provvista di una solida ragionevolezza, perché il legislatore fa dipendere la possibilità di ricorrere a un determinato istituto – nel caso di specie, il giudizio abbreviato – dalla contestazione di una circostanza aggravante che, comportando l'applicazione di una pena di specie diversa dalla reclusione come l'ergastolo, 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, irrogherà la pena nel caso di condanna". In applicazione di questo principio, l'ordinanza n. 214 del 2021 ha chiarito che "la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disposizione censurata non sussiste neanche nel caso in cui la circostanza aggravante ostativa al giudizio abbreviato sia ritenuta equivalente o soccombente, in esito al giudizio di bilanciamento, rispetto a una circostanza attenuante come il vizio parziale di mente".

2.20.3.2. La preclusione del rito all'imputato seminfermo di mente per delitti puniti con l'ergastolo

La sentenza n. 207 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 27 e 32 Cost., nella parte in cui – non prevedendo che l'imputato seminfermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere o volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo – determinerebbe un trattamento ingiustificatamente deteriore rispetto all'imputato minorenni. Invero, la denunciata disparità non sussiste perché “l'elemento che vale ad impedire all'imputato seminfermo di mente di delitti puniti con la pena dell'ergastolo, e non anche all'imputato minorenni per gli stessi delitti, l'accesso al rito abbreviato non è da rinvenirsi nelle diverse conseguenze che discendono dalle rispettive attenuanti, quanto nella diversa regola di sistema – scaturente immediatamente dalla (...) sentenza n. 168 del 1994 – che impedisce di infliggere la pena perpetua al solo imputato minorenni, alla luce della necessità (...) di una incisiva diversificazione, rispetto al sistema punitivo generale, del trattamento penalistico dei minorenni”. Per effetto della dichiarazione di illegittimità degli artt. 17 e 22 cod. pen. nella parte in cui non escludono l'applicazione dell'ergastolo al minore imputabile, si è venuta a determinare “una sostituzione generalizzata della pena perpetua con quella temporanea per la sola categoria dei rei minorenni. E proprio il venir meno dell'astratta possibilità di applicare la pena dell'ergastolo agli imputati minorenni è l'elemento che consente a questi ultimi di accedere sempre al rito abbreviato”, poiché, per essi, la preclusione stabilita dalla norma censurata “non può operare in ragione della generale impossibilità di configurare, a loro carico, delitti puniti con la pena dell'ergastolo”. Al medesimo esito non si può giungere per l'imputato seminfermo di mente. “Mentre, infatti, per l'imputato minorenni l'accesso incondizionato al giudizio abbreviato deriva pur sempre da una condizione riferita alla pena astrattamente comminata, che non può essere quella perpetua, lo stesso non è a dirsi per l'imputato seminfermo di mente, per il quale la condizione di ridotta rimproverabilità può incidere unicamente sul peso da ascrivere alla relativa attenuante nel giudizio di bilanciamento *ex art.* 69 cod. pen., così da eventualmente riverberarsi sulla pena da irrogare in concreto”. Le condizioni di accesso al giudizio abbreviato “non sono influenzate dalla circostanza che il giudice precedente ritenga concretamente inapplicabile la pena dell'ergastolo per effetto dell'elisione dell'aggravante contestata in seguito al giudizio di bilanciamento” (sentenza n. 260 del 2020; ordinanza n. 214 del 2021). “L'analogia di *ratio* tra le due condizioni soggettive previste dagli artt. 89 e 98 cod. pen. (...) si mostra quindi inidonea a giustificare l'intervento richiesto” perché la diversità di trattamento quanto all'accesso al rito abbreviato riposa sul diverso presupposto della “generalizzata impossibilità di applicare la pena dell'ergastolo al minore imputabile ma non al seminfermo di mente”. Infine, “le finalità rieducative della pena da applicare all'imputato affetto da vizio parziale di mente e la funzionalizzazione di essa ai profili di cura e tutela della salute si apprezzano precipuamente non nell'ottica dell'accesso più o meno ampio di quest'ultimo al giudizio abbreviato, ma alla luce delle modalità di esecuzione della pena, posto che proprio l'applicazione di una misura di sicurezza, non avendo alcun connotato punitivo (...) dovrebbe auspicabilmente essere conformata in modo da assicurare, assieme, un efficace contenimento della pericolosità sociale del condannato e adeguati trattamenti delle patologie o disturbi di cui è affetto” (sentenza n. 253 del 2003) “nonché fattivo sostegno rispetto alla finalità del suo riadattamento alla vita sociale” (sentenza n. 73 del 2020).

2.20.4. Il procedimento per decreto penale

2.20.4.1. La natura premiale del rito a contraddittorio eventuale e differito

La sentenza n. 16 ha rammentato che “il procedimento per decreto è un rito speciale a carattere premiale, con contraddittorio eventuale e differito. Con il decreto il giudice per le indagini preliminari applica all'imputato, su richiesta del pubblico ministero, per determinati tipi di reato, una pena pecuniaria, anche se inflitta in sostituzione di una pena detentiva, eventualmente ridotta fino alla metà rispetto al minimo edittale, senza alcuna attivazione preventiva del contraddittorio. L'imputato può presentare opposizione nei quindici giorni dalla notificazione del decreto, determinando l'instaurazione di un processo mediante giudizio immediato, giudizio abbreviato o patteggiamento. Al giudice spetta, in base all'esame delle risultanze delle indagini preliminari, di accogliere o rigettare la richiesta del pubblico ministero, senza possibilità di apportarvi modifiche. Si tratta di una funzione di giudizio, in quanto il controllo demandato al giudice per le indagini preliminari attiene non solo ai presupposti del rito, ma

anche al merito dell'ipotesi accusatoria, postulando una verifica del fatto storico e della responsabilità dell'imputato". Il giudice può sindacare, tra l'altro, la congruità della pena richiesta dal pubblico ministero, l'esattezza della qualificazione giuridica del fatto e la sufficienza degli elementi probatori: ipotesi tutte che, in caso di esito negativo della verifica, portano al rigetto della richiesta. Egli può anche prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

2.20.5. La sospensione del procedimento con messa alla prova

2.20.5.1. L'anima processuale e sostanziale dell'istituto

La sentenza n. **146** ha precisato che “nella messa alla prova convivono un'anima processuale e una sostanziale. Da un lato, l'istituto è uno strumento di definizione alternativa del procedimento, che si inquadra a buon diritto tra i riti alternativi” (sentenze nn. 14 del 2020, 91 del 2018, 240 del 2015); al contempo, “esso disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo e alla pena, ma con innegabili connotazioni sanzionatorie (sentenza n. 68 del 2019), che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato”.

2.20.5.2. L'innegabile connotazione sanzionatoria

La sentenza n. **163** ha ribadito che “l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, introdotto, per gli imputati adulti, dalla legge n. 67 del 2014, con l'inserimento degli artt. 168-*bis* e 168-*ter* cod. pen., secondo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale, non è una sanzione penale in senso proprio (sentenza n. 91 del 2018), pur manifestando una innegabile connotazione sanzionatoria (sentenza n. 68 del 2019)”.

2.20.5.3. La facoltà dell'imputato (introdotta con sentenza di accoglimento) di richiedere, in seguito alla contestazione di reati connessi (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la sospensione del procedimento con riferimento a tutti i reati contestati

La sentenza n. **146** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva, in seguito alla contestazione di reati connessi a norma dell'art. 12, comma 1, lett. b), cod. proc. pen. (commessi con la stessa condotta o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso), la facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, con riferimento a tutti i reati contestatigli. La Corte – dopo aver ricordato una fitta serie di pronunce con le quali è stato adeguato “il principio di fluidità dell'imputazione, che costituisce un dato caratterizzante del nostro sistema processuale anche in sede dibattimentale, al diritto di difesa presidiato dall'art. 24 Cost. quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale” – ha ritenuto, alla luce dei principi ivi espressi, di rimuovere la censurata residua preclusione, con conseguente restituzione all'imputato del diritto di esercitare le proprie scelte difensive, compresa la richiesta di messa alla prova. Fatto diverso e reato connesso, “entrambi emersi per la prima volta in dibattimento, integrano (...) evenienze processuali che, sul versante dell'accesso ai riti alternativi, non possono non rappresentare situazioni fra loro del tutto analoghe” (sentenza n. 82 del 2019). Pertanto, anche rispetto all'ipotesi di nuove contestazioni di reati connessi, dovrà riconoscersi all'imputato la facoltà di chiedere la messa alla prova, già estesa all'ipotesi di contestazione di un fatto diverso dalla sentenza n. 14 del 2020. Non osta a tale conclusione la circostanza che la messa alla prova verrebbe in questo caso – a differenza delle ipotesi oggetto delle sentenze nn. 141 del 2018 e 14 del 2020 – a essere concessa non in relazione a un unico reato bensì a più reati in concorso fra loro. La previsione dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. pen. – secondo cui la sospensione del procedimento non può essere concessa più di una volta – non esclude infatti la concedibilità della messa alla prova ogniqualvolta venga contestato più di un reato, quando, come nella fattispecie *a quo*, per ciascuno dei reati in concorso sia astrattamente applicabile l'istituto. Piuttosto, l'imputato dovrà essere rimesso in condizione di optare per la messa alla prova anche con riferimento alle imputazioni originarie, intraprendendo così quel percorso al quale avrebbe potuto orientarsi sin dall'inizio, ove si fosse confrontato con la totalità dei fatti via via contestatigli. Una tale scelta dell'imputato non esclude d'altronde che l'istituto conservi la propria fisiologica funzione deflattiva, determinando comunque l'interruzione del processo e l'estinzione del reato nel caso di esito

positivo della messa alla prova. Ciò consente sia di evitare lo svolgimento di ulteriore attività istruttoria sia di eliminare ogni altro contenzioso legato all'impugnazione della sentenza di primo grado.

2.20.5.4. La (illegittima) preclusione all'imputato dell'accesso all'istituto ove si proceda per reati connessi (per l'unicità della condotta o del disegno criminoso) con altri per i quali il beneficio sia stato già accordato

La sentenza n. 174 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che l'imputato possa essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui si proceda per reati connessi (per l'unicità della condotta o del disegno criminoso ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b, cod. proc. pen.) con altri per i quali il beneficio sia già stato concesso. Analoghe preclusioni sono già state ritenute illegittime dalle sentenze nn. 86 del 1970, in tema di sospensione condizionale della pena, 108 del 1973 e 295 del 1986, con riferimento al perdono giudiziale, e 267 del 1987, relativamente al provvedimento di concessione delle sanzioni sostitutive della libertà controllata e della pena pecuniaria. La sentenza n. 146 del 2022 ha poi preso atto che la preclusione posta dal censurato art. 168-*bis*, quarto comma, “non osta a che uno stesso imputato possa essere ammesso al beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova anche qualora gli vengano contestati più reati nell'ambito del medesimo procedimento, sempre che i limiti edittali di ciascuno di essi siano compatibili con la concessione del beneficio. Ciò vale, evidentemente, anche nel caso specifico in cui tali reati siano avvinti dalla continuazione, essendo stati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso. In una tale situazione, infatti, l'ordinamento considera unitariamente i reati ai fini sanzionatori, prevedendo l'inflizione di una sola pena che tenga conto del loro complessivo disvalore; sicché appare logico che, ove tutti i singoli reati siano compatibili, in ragione dei rispettivi limiti edittali, con il beneficio della messa alla prova, l'imputato possa essere ammesso ad un percorso unitario di risocializzazione e riparazione, nel quale si sostanzia il beneficio medesimo (...), e il cui esito positivo comporta l'estinzione dei reati contestati”. Alla luce di tali considerazioni, è stato ritenuto “irragionevole che quando, per scelta del pubblico ministero o per altre evenienze processuali, i reati avvinti dalla continuazione vengano invece contestati in distinti procedimenti, gli imputati non abbiano più la possibilità, nel secondo procedimento, di chiedere ed ottenere la messa alla prova, allorché siano stati già ammessi al beneficio nel primo. Ciò equivarrebbe a far dipendere la possibilità di accedere a uno dei riti alternativi previsti dal legislatore – possibilità che costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa dell'imputato di cui all'art. 24 Cost.” (sentenze nn. 192, 19 e 14 del 2020, 131 del 2019) – “dalle scelte contingenti del pubblico ministero o da circostanze casuali, sulle quali l'imputato stesso non può in alcun modo influire”. Quanto detto vale, a maggior ragione, per l'altra ipotesi di connessione prevista dall'art. 12, comma 1, lett. b), cod. proc. pen., che si verifica nel caso del concorso formale disciplinato dall'art. 81, primo comma, cod. pen., e dunque allorché più reati sono commessi dalla stessa persona con una sola azione od omissione. Anche in questo caso, il legislatore prevede che il trattamento sanzionatorio sia commisurato unitariamente dal giudice, secondo le medesime regole che vigono per il reato continuato: il che normalmente accade nell'ambito di un unico processo. Sicché, nelle ipotesi in cui il pubblico ministero abbia invece proceduto per reati in concorso formale nell'ambito di procedimenti distinti – e sempre che il secondo procedimento non sia di per sé precluso dall'art. 649 cod. pen.” (sentenza n. 200 del 2016) –, “risulterebbe irragionevole negare all'imputato la possibilità di accedere nuovamente alla messa alla prova, nell'ambito di un procedimento che ha pur sempre ad oggetto la medesima condotta attiva od omissiva per la quale egli ha già fruito del beneficio. In una simile ipotesi, spetterà al giudice, ai sensi dell'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen., una nuova valutazione dell'idoneità del programma di trattamento e una nuova prognosi sull'astensione dalla commissione di ulteriori reati da parte dell'imputato, dovendosi tenere in considerazione – per un verso – la natura e la gravità dei reati oggetto del nuovo procedimento, e – per altro verso – il percorso di riparazione e risocializzazione eventualmente già compiuto durante la prima messa alla prova. Nel caso poi in cui ritenga di poter concedere nuovamente il beneficio, il giudice stabilirà la durata del periodo aggiuntivo di messa alla prova, comunque entro i limiti complessivi indicati dall'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen., valorizzando opportunamente il percorso già compiuto, alla luce dell'esigenza – sottesa al sistema – di apprestare una risposta sanzionatoria sostanzialmente unitaria rispetto a tutti i reati in concorso formale o commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso”.

2.21. Il procedimento minorile

2.21.1. La preminente funzione rieducativa del procedimento e la competenza funzionale del tribunale per i minorenni (giudice specializzato a composizione mista, in ossequio al principio costituzionale di protezione della gioventù)

La sentenza n. 2 ha operato una “ricognizione del significato che assume, dal punto di vista del diritto costituzionale, l’attribuzione a un tribunale specializzato della competenza per i procedimenti penali concernenti reati commessi da minorenni”. Tutti i reati commessi da minori ricadono nella competenza del tribunale per i minorenni: giudice specializzato composto da un magistrato di corte d’appello, che lo presiede, da un magistrato di tribunale ordinario e da due esperti, di sesso diverso. Tale competenza si applica a qualsiasi reato commesso da un minorenne e opera anche in presenza di connessione oggettiva o soggettiva con altri reati. La giurisprudenza costituzionale ha affermato che “la competenza del Tribunale per i minorenni e la speciale disciplina del processo minorile sono dirette al conseguimento di finalità di tutela del minore” riconducibili all’art. 31 Cost. (sentenza n. 17 del 1981). La sentenza n. 222 del 1983, sulla scorta dell’osservazione che “il tribunale per i minorenni, considerato nelle sue complessive attribuzioni, oltre che penali, civili ed amministrative, ben può essere annoverato tra quegli istituti dei quali la Repubblica deve favorire lo sviluppo ed il funzionamento, così adempiendo al precetto costituzionale che la impegna alla protezione della gioventù”, ha dichiarato illegittima la previgente disciplina processuale che sottraeva, in caso di concorso con imputati maggiorenni, l’imputato minorenne al tribunale per i minorenni, escludendo che potesse invocarsi l’esigenza del *simultaneus processus* per giustificare la deroga alla competenza del giudice specializzato. La sentenza n. 135 del 1995 ha poi ritenuto non irragionevole l’esclusione nel procedimento minorile del patteggiamento, poiché tale rito, come delineato per il processo per gli adulti, sarebbe in contrasto con la funzione del giudice minorile, “dotato di amplissimi poteri caratterizzati dall’esigenza primaria del recupero del minore, un soggetto dalla personalità ancora in formazione” (sentenza n. 168 del 1994) per cui “sono previste misure che, in vista di tale esigenza, possono portare a far concludere il processo in modi e con contenuti diversi da quelli propri del processo penale ordinario”. La sentenza n. 272 del 2000, che nuovamente ha rigettato questioni concernenti la mancata estensione del patteggiamento, ha evidenziato la peculiare natura del processo minorile, “sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minorenne e di tutela della sua personalità, nonché da obiettivi pedagogico-rieducativi piuttosto che retributivo-punitivi”. La sentenza n. 1 del 2015, in linea con la soluzione raggiunta dalla giurisprudenza di legittimità, ha reputato lesiva dell’art. 31, secondo comma, Cost., la disposizione che affidava il giudizio abbreviato minorile, a seguito di decreto di giudizio immediato, al GIP presso il tribunale per i minorenni anziché al collegio, sottolineando “la necessità, per l’imputato minorenne, di una valutazione del giudice collegiale e degli esperti che lo compongono, perché è proprio per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative che il tribunale per i minorenni è stato strutturato”. La composizione del tribunale per i minorenni rispecchia “la peculiare funzione del processo minorile, in cui le logiche retributive e special-preventive del processo penale debbono contemperarsi con il principio di minima offensività, che impone di evitare, nell’esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative”. Un compendio dei precedenti è contenuto nella sentenza n. 139 del 2020 secondo cui, “nella prospettiva dell’adeguata protezione della gioventù”, “la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile trova una fondamentale rispondenza nella particolare composizione mista del giudice specializzato, arricchita dalla dialettica interna tra la componente togata e quella esperta”. Infatti, “grazie alle competenze scientifiche dei soggetti che compongono il collegio giudicante”, viene svolta “una corretta valutazione delle particolari situazioni dei minori, la cui evoluzione psicologica, non ancora giunta a maturazione, richiede l’adozione di particolari trattamenti penali che consentano il loro completo recupero, ponendosi, quest’ultimo, quale obiettivo primario, cui tende l’intero sistema penale minorile” (sentenza n. 310 del 2008). Invero, “la specializzazione del giudice minorile, finalizzata alla protezione della gioventù sancita dalla Costituzione, è assicurata dalla struttura complessiva di tale organo giudiziario, qualificato dall’apporto degli esperti laici” (ordinanza n. 330 del 2003). Oltre alla conformazione interdisciplinare dell’organo, la Corte ne ha illustrato la diversificazione di genere, poiché l’art. 50-*bis*, comma 2, dell’ordinamento giudiziario, “esigendo che i componenti onorari siano un uomo e una donna, garantisce che nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza (ordinanza n. 172 del 2001)”.

2.21.2. La competenza del tribunale per i minorenni quale scelta costituzionalmente vincolata

Dal complesso delle pertinenti norme costituzionali e fonti internazionali si evince “il principio secondo cui il minore autore di reato deve essere giudicato da una giurisdizione specializzata, i cui operatori siano selezionati anche sulla base della specifica competenza professionale in materia di minori, e che operi secondo finalità e sulla base di regole differenti da quelle che caratterizzano la giurisdizione penale ordinaria. Di talché la scelta, compiuta dal legislatore italiano, di attribuire a tale giurisdizione specializzata la competenza per i reati compiuti da minorenni deve ritenersi costituzionalmente vincolata”. Così la sentenza n. 2.

2.21.3. Le peculiari garanzie previste dalla legislazione vigente

“Tra le peculiari garanzie previste dalla legislazione vigente in materia di processo penale avanti il giudice specializzato per i minori” viene anzitutto in considerazione il combinato disposto degli artt. 98, primo comma, cod. pen. e 9 del d.P.R. n. 448 del 1988, a tenore dei quali “l’imputabilità del soggetto che abbia commesso il fatto nella fascia di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni non può presumersi, ma deve essere sempre oggetto di un’apposita valutazione da parte del tribunale, calibrata sulla peculiare situazione esistenziale del minore”. Inoltre, l’imputato minorenne gode di uno “speciale regime cautelare, meno gravoso di quello previsto per gli adulti” (artt. da 19 a 24 del d.P.R. n. 448); “può ottenere il beneficio della sospensione del processo con contestuale messa alla prova” (art. 28), “che è caratterizzato da modalità applicative e finalità distinte rispetto a quelle assegnate all’omonimo istituto previsto per gli adulti (sentenza n. 68 del 2019) e non è soggetto ai medesimi limiti edittali che vigono per quest’ultimo”; può ottenere una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto (art. 27), sulla base di presupposti diversi e più ampi di quelli che vigono per gli adulti; “può ottenere il perdono giudiziale per i reati punibili con una pena detentiva non superiore nel massimo ai due anni o pecuniaria non superiore a 1.549 euro” (artt. 169 cod. pen. e 112 della legge n. 689 del 1981). Così la sentenza n. 2.

2.22. L’esecuzione penale

2.22.1. Il principio giurisprudenziale di flessibilità del giudicato (la rideterminazione della pena non ancora interamente espiata a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale e il suo adeguamento a una decisione della Corte EDU che ne accerti l’illegalità convenzionale)

La sentenza n. 7 ha richiamato la consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui “il giudice dell’esecuzione deve rideterminare la pena nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme incidenti sulla stessa, non ancora interamente espiata. L’esigenza di non lasciare senza rimedio l’illegalità, *lato sensu* intesa, della condanna o del trattamento sanzionatorio, anche se oggetto di *res iudicata*, è all’origine della elaborazione del principio della cosiddetta flessibilità del giudicato, secondo il quale quando dopo una sentenza irrevocabile di condanna sopravviene la dichiarazione d’illegittimità costituzionale di una norma penale diversa da quella incriminatrice, incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, e quest’ultimo non sia stato interamente eseguito, il giudice dell’esecuzione deve rideterminare la pena in favore del condannato (...). L’efficacia del giudicato penale, quindi, non implica l’immodificabilità, in assoluto, del trattamento sanzionatorio stabilito con la sentenza irrevocabile di condanna, nei casi in cui la pena debba subire modificazioni imposte dal sistema a tutela dei diritti primari della persona”. Del resto, “sotto il profilo della ampiezza dei poteri ormai riconosciuti dall’ordinamento processuale al giudice dell’esecuzione”, la sentenza n. 210 del 2013 ha affermato che “ben può tale giudice essere investito anche della istanza volta ad ottenere l’adeguamento a una decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo, che accerta l’illegalità convenzionale della pena”.

2.22.2. La preclusione al giudice dell’esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 670 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 25, primo comma, 117, primo comma, Cost. 5,

par. 1, lett. a), e 4, CEDU, nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rilevare la nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni. In primo luogo, la Corte non ha ritenuto costituzionalmente imposto il rimedio della dichiarazione di nullità della sentenza in sede di incidente di esecuzione. La sua introduzione, infatti, risulterebbe foriera "di gravi squilibri nel sistema della rilevazione delle nullità", imperniato sul principio di tassatività (art. 177 cod. proc. pen.). L'attuale assetto è frutto di un delicato bilanciamento tra la necessità di tutelare in maniera effettiva i diritti processuali dell'imputato e l'esigenza di assicurare la capacità del processo di pervenire, in un termine ragionevole, ad accertamenti in linea di principio definitivi e si fonda sulla regola, implicita, ma operante a chiusura del sistema, secondo cui la formazione della cosa giudicata preclude qualsiasi ulteriore rilevazione delle nullità, anche di quelle assolute e insanabili. Tale regola permane anche dopo che la recente giurisprudenza di legittimità ha significativamente esteso i casi in cui è consentito superare il giudicato (ad esempio, ammettendo la revoca di una condanna pronunciata sulla base di una disposizione penale giudicata incompatibile con il diritto europeo dalla Corte di giustizia ovvero di una condanna fondata su una norma incriminatrice già abrogata al momento della pronuncia della sentenza passata in giudicato, nonché la rideterminazione della pena nel caso di sopravvenienza di una sentenza della Corte EDU dichiarativa di una violazione convenzionale relativa al *quantum* della sanzione inflitta ovvero di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della comminatoria edittale). Diversamente, introdurre nel sistema un'ipotesi del tutto anomala di nullità, resistente alla formazione del giudicato, comporterebbe la possibilità di riconoscere ulteriori ipotesi, con il rischio di pregiudicare gravemente l'interesse, di respiro costituzionale, all'efficiente, e ragionevolmente spedito, funzionamento della giustizia penale che deve essere temperato con le ragioni di tutela effettiva dei diritti fondamentali dell'imputato, in un bilanciamento necessario per assicurare una tutela "sistemica e non frazionata dei diritti e dei principi costituzionali (sentenza n. 317 del 2009)". Né l'art. 5 CEDU induce a ritenere diversamente in quanto il controllo giudiziale imposto dalla disposizione convenzionale sulla legittimità della privazione di libertà è, di regola, già incorporato nella stessa sentenza di condanna, in assenza almeno di questioni nuove che non siano già state affrontate nel giudizio di cognizione (Corte EDU, sentenze 19 gennaio 2017, Ivan Todorov contro Bulgaria; 14 gennaio 2014, Sâncrăian contro Romania; 6 novembre 2008, Gavril Yossifov contro Bulgaria; 24 marzo 2005, Stoichkov contro Bulgaria). Infine, i criteri in base ai quali è predeterminata la competenza penale del tribunale per i minorenni sono fissati in modo chiaro dall'art. 3 del d.P.R. n. 448 del 1988 (nonché dagli artt. 14 cod. proc. pen. e 4, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000), senza che residuino spazi per un'arbitraria applicazione di tali disposizioni. Contro la possibilità di errori, nella pratica giudiziaria, circa l'individuazione del giudice competente nei singoli casi l'ordinamento appresta specifici rimedi, tra cui le nullità processuali *ex* artt. 177 e ss. cod. proc. pen. Sarebbe "certamente incongruo far derivare dall'esigenza di precostituzione per legge del giudice di cui all'art. 25 Cost. la necessità di prevedere un meccanismo che consenta di rimettere in discussione le statuizioni sulla competenza del giudice, la cui conformità alla legge sia stata verificata e confermata nei gradi successivi del processo".

2.22.3. L'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio (introdotta con sentenza di accoglimento) in capo al giudice dell'esecuzione, persona fisica, che abbia pronunciato l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di norma incidente sulla commisurazione della sanzione

La sentenza n. 7 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., gli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano che il giudice dell'esecuzione dovesse essere diverso da quello che ha pronunciato l'ordinanza sulla richiesta di rideterminazione della pena, a seguito di declaratoria di incostituzionalità di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, annullata con rinvio dalla Corte di cassazione. La disciplina dell'incompatibilità del giudice che abbia già compiuto atti nel procedimento è posta dall'art. 34 cod. proc. pen. il quale, oltre a definirne termini e limiti, stabilisce, al comma 1, che il giudice che ha pronunciato o ha concorso a pronunciare sentenza in un grado del procedimento non può partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento. Questa regola è declinata specificamente dall'art. 623 cod. proc. pen. che, con riferimento alla pronuncia di annullamento con rinvio a seguito del giudizio di cassazione, prevede, alle lett. b), c) e d), i vari casi di annullamento della sentenza impugnata,

indicando il giudice competente per il rinvio. La Corte – dopo aver chiarito che “è, in generale, nell’attività della cognizione che il giudice del rinvio, in caso di annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, è esposto alla forza della prevenzione insita nel condizionamento per aver egli adottato il provvedimento impugnato” – ha evidenziato che ciò accade anche quando, come nella specie, nel procedimento di esecuzione al giudice del rinvio è demandato un “frammento di cognizione inserito nella fase di esecuzione penale (sentenza n. 183 del 2013)”. In tale ipotesi, infatti, egli dovrà esercitare incisivi poteri di merito, volti alla rivalutazione sanzionatoria del fatto illecito, alla luce del nuovo e più favorevole minimo edittale, operazione che richiede non un “mero riproporzionamento automatico della pena già quantificata in sede di cognizione, nell’ambito della diversa cornice edittale, ma una nuova valutazione alla stregua dei parametri di cui agli artt. 132 e 133 cod. pen., per assicurare la finalità rieducativa della pena”. In altri termini, la valutazione complessiva del fatto illecito, che compete al giudice dell’esecuzione nell’attività di commisurazione della pena, resa necessaria a seguito di una pronuncia di illegittimità, presenta tutte le caratteristiche del “giudizio” come delineate dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue che, in sede di rinvio dopo l’annullamento da parte della Corte di cassazione, il giudice dell’esecuzione – per essere “terzo e imparziale” – deve essere persona fisica diversa dal giudice che, in precedenza, si era già pronunciato con l’impugnata (e annullata) ordinanza sulla richiesta di nuova determinazione della pena.

2.22.4. *Gli endemici ritardi del giudizio di sorveglianza*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 74, la voce *La ragionevole durata quale connotato identitario della giustizia del processo e l’adozione di discipline processuali con funzione acceleratoria in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di ragionevole durata del processo.*

2.22.5. *La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull’esito dell’affidamento in prova (salva l’istanza di parte per l’attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)*

La sentenza n. 74 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 111, 117 Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui stabilisce che i giudizi di riabilitazione e di valutazione sull’esito dell’affidamento in prova si svolgano obbligatoriamente nelle forme del rito “*de plano*”, cioè di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza, salva l’istanza di parte per l’attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno. La disciplina impone al giudice di “pronunciarsi in prima battuta in assenza di contraddittorio, sulla base della sola richiesta del condannato (nel caso della riabilitazione), ovvero della documentazione trasmessa dall’Ufficio per l’esecuzione penale esterna (UEPE) (nel caso della valutazione sull’esito dell’affidamento in prova), oltre che dell’ulteriore documentazione eventualmente acquisita d’ufficio”: “né il condannato, né il pubblico ministero sono in grado di interloquire su tale documentazione prima della decisione *de plano* del giudice”. Tuttavia, il procedimento è caratterizzato dal “recupero” delle garanzie difensive e del contraddittorio “nella fase eventuale di opposizione al provvedimento pronunciato senza formalità dal giudice, introdotta dalla parte che vi abbia interesse”. La fase di opposizione “si svolge con le modalità ordinariamente previste per il procedimento di sorveglianza, a loro volta modellate su quelle dell’incidente di esecuzione” *ex art.* 666 cod. proc. pen., le quali prevedono “la partecipazione necessaria all’udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, la facoltà per l’interessato di chiedere di essere sentito, la possibilità per il giudice di acquisire – anche su istanza di parte – ogni documento o informazione ritenuti necessari, di assumere prove in udienza nel contraddittorio tra le parti” nonché, per effetto della sentenza n. 97 del 2015, “la facoltà per il condannato di chiedere che l’udienza venga celebrata in forma pubblica”. Nell’ottica del legislatore, “l’anticipazione di una provvisoria decisione ad opera del giudice in assenza di contraddittorio (...) ha (...) semplicemente lo scopo di consentire una rapida definizione di procedimenti in cui non sono necessari, di regola, accertamenti complessi. Laddove il giudice definisca già in questa prima fase il procedimento in senso favorevole al condannato, la modalità semplificata (...) assicurerà in definitiva una tutela più tempestiva degli interessi del condannato stesso, il quale (...) potrà così veder riconosciuto in tempi più rapidi l’esito positivo del proprio percorso rieducativo, con conseguente venir meno delle limitazioni alla propria sfera giuridica discendenti dalla precedente condanna. L’eventuale provvedimento negativo del giudice nella

fase *de plano* (...) non determina di per sé alcuna conseguenza pregiudizievole per il condannato, dal momento che la giurisprudenza di legittimità considera tale provvedimento non eseguibile sino alla scadenza infruttuosa del termine per l'opposizione, ovvero sino alla sua conferma nell'udienza". Dal punto di vista del pubblico ministero, "la possibilità di un recupero successivo del contraddittorio e la non eseguibilità immediata del provvedimento assunto *de plano* escludono qualsiasi pregiudizio agli interessi pubblici di cui egli è portatore, a fronte della possibilità di interloquire sulle prove e sulle valutazioni del giudice garantita dalla facoltà di presentare opposizione". Il procedimento semplificato consente al giudice ogni adeguata valutazione. "Il tribunale infatti – in riferimento alla richiesta di riabilitazione – ha sempre la possibilità di acquisire *ex officio* la documentazione che ritenga necessaria (...); e – con riguardo alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova – dispone di tutto il materiale informativo fornitogli dall'UEPE a conclusione del percorso compiuto dall'interessato". La pronuncia ha altresì richiamato il punto di equilibrio raggiunto dalla sentenza n. 97 del 2015, con riguardo al procedimento ordinario *ex art. 666 cod. proc. pen.*, e rappresentato dalla facoltà dell'interessato di chiederne lo svolgimento nelle forme dell'udienza pubblica. Tale possibilità è conservata anche dalla disciplina censurata, "ben potendo l'interessato proporre opposizione al provvedimento assunto *de plano* dal giudice, con contestuale richiesta che il procedimento sia trattato nelle forme dell'udienza pubblica ai sensi dell'art. 666, comma 3, cod. proc. pen.", come modificato dalla sentenza del 2015. Infine, il legislatore ha riservato il rito semplificato "a procedimenti ritenuti di limitata complessità e, come sottolineato in dottrina, caratterizzati da un'elevata percentuale di decisioni favorevoli all'interessato (...). Una volta escluso che tali procedimenti comprimano irragionevolmente le garanzie del diritto di difesa, del contraddittorio e in generale del giusto processo, non può considerarsi imposta dall'art. 3 Cost. l'adozione di un unico modello di disciplina per tutti i procedimenti di sorveglianza, ben potendo il legislatore regolarli diversamente in ragione di una molteplicità di fattori, la cui valutazione e il cui reciproco bilanciamento rientrano nella sua esclusiva discrezionalità, censurabile soltanto laddove la differenza di trattamento risulti priva di ogni plausibile ragione giustificativa in relazione alla sostanziale identità della materia regolata". Il che certamente non accade rispetto agli invocati *tertia comparationis*. Da un lato, "i procedimenti relativi alla revoca di un affidamento in prova al servizio sociale in corso sono suscettibili di determinare l'interruzione di un percorso ancora in atto in relazione a specifiche inosservanze degli obblighi imposti al condannato, mentre la valutazione sull'esito dell'affidamento in prova ha luogo quando tale percorso è ormai concluso senza che siano intervenute violazioni tanto significative da giustificare la revoca (...), e appare dunque ragionevole una prognosi di valutazione favorevole della misura. Dall'altro, l'estinzione del reato commesso dal tossicodipendente *ex art. 93 t.u. stupefacenti* non presuppone – a differenza di quanto accade nella valutazione dell'esito dell'affidamento in prova – l'avvenuta esecuzione di alcuna misura a contenuto sanzionatorio, bensì comporta la sospensione *tout court* dell'esecuzione di pene, peraltro anche di severità più elevata di quelle suscettibili di essere eseguite con la modalità dell'affidamento in prova".

2.22.6. I permessi premio

2.22.6.1. L'impatto della sentenza n. 253 del 2019 sulla disciplina dell'istituto: il detenuto non collaborante e il relativo onere probatorio

La sentenza n. 20 ha rammentato che il sistema disegnato dall'art. 4-bis, comma 1, ord. pen. per reati particolarmente gravi (cosiddetti di prima fascia) "condizionava l'accesso a tutti i benefici e alle misure ivi elencate – compreso il permesso premio – all'utile collaborazione con la giustizia (...), assunta come unica condotta idonea a dimostrare l'intervenuta rescissione dei collegamenti del detenuto con la criminalità organizzata". Con la sentenza n. 253 del 2019, in relazione al solo permesso premio, la disciplina è mutata sensibilmente. L'art. 4-bis, comma 1, è stato, infatti, dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per i delitti ricordati, potesse essere concesso il beneficio in questione, anche in assenza di utile collaborazione con la giustizia, in caso di acquisizione di elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino. La ragione essenziale della pronuncia risiede nella natura della presunzione contenuta nella norma *de qua*. "La mancata collaborazione del detenuto con la giustizia evidenzia che i suoi collegamenti con l'organizzazione criminale sono mantenuti ed attuali. Da ciò, la sua permanente pericolosità, e quindi l'impossibilità di accedere ai benefici penitenziari normalmente disponibili (...). Nella logica della disposizione, la presunzione dell'attualità dei suoi collegamenti con la criminalità

organizzata è assoluta, nel senso che non può essere superata da altro se non dalla collaborazione (...). Questa conclusione, in relazione al permesso premio, non è tuttavia consentita dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.". Invero, non è la presunzione in sé a risultare incostituzionale, quanto il suo carattere assoluto: "da un lato, non è irragionevole presumere che il condannato che non collabora mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, dall'altro, i parametri costituzionali ricordati esigono che tale presunzione sia relativa e, quindi, possa essere vinta da prova contraria". La peculiare natura dei reati di criminalità organizzata e la ribadita non irragionevolezza della presunzione di pericolosità, purché non assoluta, dei detenuti che decidono di non collaborare hanno indotto a "ricavare dal sistema costituzionale e legislativo la necessità di uno specifico canone probatorio – governato da criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo – per la concessione, ai detenuti in questione, del permesso premio". La sentenza "fa così riferimento all'acquisizione di congrui e specifici elementi, sul modello del regime di prova rafforzata (sentenza n. 68 del 1995) richiesto, ai detenuti per reati di criminalità organizzata, per l'accesso ai benefici penitenziari prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia: un regime, appunto, incentrato sull'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata". Si tratta della stessa disciplina che testualmente permane nel comma 1-bis dell'art. 4-bis con riferimento al differente caso della collaborazione impossibile o inesigibile (accanto all'ipotesi di quella oggettivamente irrilevante). Tuttavia, "per ragioni di necessità costituzionale ispirate all'interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, la disciplina viene resa viepiù stringente proprio per i detenuti che abbiano scelto di non prestare una collaborazione ancora possibile. Così, il regime probatorio rafforzato è esteso all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali. Infine, l'onere di fare specifica allegazione di entrambi tali elementi – esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino – viene fatto gravare sullo stesso condannato che richiede il beneficio". La disciplina applicabile al detenuto non collaborante per sua scelta "diverge da quella che governa i casi di collaborazione impossibile o inesigibile". Dal confronto tra le posizioni delle due figure di detenuti non collaboranti, "la giurisprudenza di legittimità ha così tratto la conclusione dell'esistenza di un doppio regime probatorio: nei confronti di coloro che si siano trovati nell'accertata impossibilità di collaborare – o per i quali la collaborazione risulti, comunque, inesigibile – è sufficiente acquisire elementi che escludano l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata; per coloro i quali abbiano scelto di non prestare una collaborazione ancora possibile ed esigibile è invece necessaria, sempre al fine di superare il meccanismo ostativo, l'acquisizione di ulteriori elementi, oggetto di onere di specifica allegazione e tali da escludere anche il pericolo di ripristino dei suddetti collegamenti".

2.22.6.2. L'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata quale requisito di concessione del beneficio ai detenuti per reati ostativi non collaboranti con la giustizia nei casi di impossibilità e inesigibilità (regime probatorio diverso e meno rigoroso di quello riservato ai non collaboranti per scelta)

La sentenza n. 20 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4-bis, comma 1-bis, ord. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che i permessi premio possano essere concessi ai condannati che abbiano ottenuto la collaborazione impossibile e inesigibile, ove sia accertata la sola assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata. Ai detenuti che stanno espiando una pena inflitta per reati contemplati dal comma 1 dell'art. 4-bis non possono essere concessi i benefici penitenziari e le misure ivi previste, ove non sia prestata la collaborazione con la giustizia. Il successivo comma 1-bis, però, prevede una deroga a tale divieto, ammettendo la concessione dei benefici nel caso sia accertata l'inesigibilità o l'impossibilità della collaborazione e purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. La sentenza n. 253 del 2019 – che ha trasformato la presunzione di pericolosità del detenuto che decide di non collaborare da assoluta in relativa – ha fissato per la concessione dei benefici ai non collaboranti per scelta un regime probatorio più rigoroso, richiedendo la dimostrazione dell'esclusione non solo dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche del pericolo di un loro ripristino. La parificazione delle due diverse situazioni non costituisce un imperativo costituzionale. Nel caso di assenza di collaborazione con la giustizia, la presunzione di pericolosità per mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata si basa su precisi dati di esperienza, riassunti nella formula

dell'*id quod plerumque accidit*. Tuttavia, il peso degli oneri dimostrativi da addossare al richiedente il permesso premio è differente nelle due ipotesi in quanto la scelta di serbare il silenzio, nonostante una perdurante possibilità di collaborare, produce, come conseguenza di fatto, un effetto di favore per la consorteria criminale, giustificando una regola probatoria di maggiore rigore. Il carattere volontario della scelta di non collaborare, infatti, costituisce un sintomo di allarme, tale da esigere un regime rafforzato di verifica, esteso all'acquisizione anche di elementi (la cui allegazione spetta al richiedente) idonei ad escludere il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, e in mancanza dei quali la decisione sull'istanza di concessione del permesso premio si arresta già sulla soglia dell'ammissibilità. Quindi, la descritta differenziazione probatoria non appare irragionevole, scaturendo la previsione delle ipotesi di collaborazione impossibile o inesigibile da ripetute pronunce (sentenze nn. 68 del 1995, 357 del 1994, 306 del 1993), "tese appunto – nella vigenza di un regime basato, senza eccezioni, sulla presunzione assoluta di pericolosità del non collaborante – a distinguere, con disposizioni di minor rigore, la posizione del detenuto cui la mancata collaborazione non fosse oggettivamente imputabile".

2.22.7. Il regime carcerario speciale

2.22.7.1. Le condizioni di legittimità delle limitazioni dei diritti fondamentali imposte ai detenuti e agli internati (la funzionalità alla peculiare finalità del regime, la proporzionalità, il rispetto del principio rieducativo e del divieto di trattamenti disumani)

Rispetto alla generalità delle limitazioni dei diritti fondamentali imposte a detenuti o internati sottoposti al regime differenziato *ex art. 41-bis* ord. pen., la sentenza n. **18** ha sottolineato come "tali limitazioni – assai più onerose di quelle ordinariamente imposte ai detenuti e internati comuni – siano costituzionalmente legittime soltanto in quanto appaiano, da un lato, funzionali rispetto alla peculiare finalità del regime speciale in parola, che mira non già ad assicurare un *surplus* di punizione per gli autori di reati di speciale gravità, bensì esclusivamente a contenere la persistente pericolosità di singoli detenuti, in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà"; e, "dall'altro, non risultino sproporzionate, in quanto eccessive rispetto a tale scopo legittimo, e irragionevolmente gravose rispetto ai diritti fondamentali di cui restano titolari anche le persone sottoposte al regime differenziato (...), ovvero siano tali da vanificare del tutto la funzione rieducativa della pena; o ancora si risolvano, addirittura, in trattamenti contrari al senso di umanità" (sentenze nn. 197 del 2021, 97 del 2020, 186 del 2018, 376 del 1997 e 351 del 1996).

2.22.7.2. I controlli sulla corrispondenza dei detenuti (l'interpretazione adeguatrice favorevole alla riserva di giurisdizione)

La sentenza n. **18** ha ricostruito, "anche in prospettiva diacronica", il quadro normativo in tema di limitazioni e controlli sulla corrispondenza di detenuti e internati, distinguendo tra la disciplina generale e quella speciale applicabile ai sottoposti al regime differenziato. Prima della legge n. 95 del 2004, l'art. 18 ord. pen. prevedeva genericamente la facoltà dell'amministrazione penitenziaria o, a seconda dei casi, della stessa autorità giudiziaria di sottoporre la corrispondenza a visto di controllo, sulla base di un provvedimento di quest'ultima. L'introduzione dell'art. 41-*bis* ord. pen. ha posto l'interrogativo se il controllo della corrispondenza di detenuti e internati soggetti al regime speciale potesse essere disposto, anziché dall'autorità giudiziaria, dal Ministro della giustizia con il relativo provvedimento applicativo. La sentenza n. 349 del 1993 ritenne non fondate, per erroneità del presupposto ermeneutico, le questioni di costituzionalità dell'art. 41-*bis*, comma 2, formulate in relazione all'art. 15 Cost. "Poiché i diritti inviolabili dell'uomo (...) rispondono ad un principio di valore fondamentale che ha carattere generale, la loro limitazione o soppressione (nei soli casi e modi previsti dalla Costituzione, o per i quali è disposta una riserva di legge) ha carattere derogatorio ad una regola generale e, quindi, presenta natura eccezionale: è questo il motivo per cui le norme che siano suscettibili di incidere ulteriormente su tali diritti, previste dall'Ordinamento penitenziario (che è appunto un tipico ordinamento derogatorio), non possono essere applicate per analogia e vanno interpretate in modo rigorosamente restrittivo". Nell'art. 41-*bis* "nulla è rinvenibile (...) che attribuisca al Ministro una specifica competenza in ordine alla sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza dei detenuti, e che costituisca quindi deroga all'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario (che [...] riserva tale potere al giudice), e, quindi, elusione della garanzia d'invulnerabilità delle comunicazioni". In seguito, la legge n. 95 del 2004, in linea con le sollecitazioni della giurisprudenza di Strasburgo, ha riformato la disciplina *de qua* introducendo l'art. 18-

ter ord. pen. che prevede la possibilità per l'autorità giudiziaria – in presenza di esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto – di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi non superiori a sei mesi, prorogabili per successivi periodi non superiori a tre mesi, tre distinte misure, di impatto decrescente rispetto al diritto alla libertà e segretezza della corrispondenza (esclusa quella indirizzata a difensori, investigatori privati autorizzati e consulenti tecnici): limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa; sottoposizione della corrispondenza a visto; controllo, senza lettura, del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza. Anche la disciplina del regime speciale è stata modificata dalle leggi nn. 279 del 2002 e 94 del 2009: ai sensi del vigente art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. e), ord. pen., tra le misure previste dal provvedimento ministeriale applicativo figura la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali competenti in materia di giustizia. Peraltro, “il legislatore non ha mai espressamente chiarito quale rapporto intercorra tra la previsione della sottoposizione a visto di censura della corrispondenza dei detenuti e internati in regime” speciale e “la disciplina sui controlli della corrispondenza applicabile alla generalità dei detenuti e internati”. Resta da stabilire, in particolare, se la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza possa, anzi debba (dopo la modifica apportata nel 2009), essere disposta direttamente dal Ministro della giustizia nel provvedimento applicativo del regime differenziato, ovvero continui a dover essere disposta dalla competente autorità giudiziaria. La giurisprudenza di legittimità, sulla base delle medesime esigenze di un'interpretazione costituzionalmente orientata di cui si era fatta carico la sentenza n. 349 del 1993, “appare nettamente orientata in quest'ultimo senso, affermando che la libertà di corrispondenza dei detenuti in regime speciale può essere limitata, in virtù di quanto stabilito dall'art. 15 Cost., solo con un provvedimento dell'autorità giudiziaria, specificamente motivato in ordine alla sussistenza dei presupposti” di legge. Da tale diritto vivente si desume, dunque, che “in linea di principio l'art. 18-*ter*, comma 3, ordin. penit. trova applicazione anche nei confronti di detenuti e internati sottoposti al regime penitenziario speciale”.

2.22.7.3. La (illegittima) sottoposizione a visto di censura della corrispondenza intrattenuta da detenuti e internati con i difensori

La sentenza n. 18 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. e), ord. pen., nella parte in cui non escludeva dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori. Tale forma di controllo costituisce una vistosa limitazione del diritto di difesa in quanto la procedura di visto – che comporta l'apertura della corrispondenza da parte dell'autorità giudiziaria o dell'amministrazione penitenziaria delegata, la sua integrale lettura e l'eventuale trattenimento – comporta, “oltre a un rallentamento della consegna della corrispondenza, il venir meno della sua segretezza; e può determinare, altresì, l'impedimento radicale della comunicazione, sulla base del giudizio discrezionale dell'autorità che esercita il controllo”. Sono stati poi richiamati i principi affermati nella sentenza n. 143 del 2013 la quale, esaminando la previsione, introdotta dalla legge n. 94 del 2009, di rigidi limiti quantitativi settimanali ai colloqui con il difensore dei detenuti e internati in regime differenziato *ex* art. 41-*bis* ord. pen., ne ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto detta disciplina “realizzava un irragionevole decremento di tutela di un diritto fondamentale (quello alla difesa tecnica), cui non faceva riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango (quello alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza)”. Poiché i colloqui con i difensori (diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone) rimanevano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, “i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti risultavano suscettibili di penalizzare la difesa, ma non valevano ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi criminosi”. Ad analoghe conclusioni la Corte è giunta anche con riferimento alla disposizione censurata che, sottoponendo a visto la corrispondenza intrattenuta con i difensori, mirava a impedire che il detenuto o l'internato potessero continuare a intrattenere rapporti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Tuttavia, la previsione si è dimostrata “del tutto inidonea a tale scopo, dal momento che il temuto scambio di informazioni tra difensori e detenuti o internati potrebbe comunque avvenire nel contesto dei colloqui visivi o telefonici, oggi consentiti con il difensore in numero illimitato, e rispetto al cui contenuto non può essere operato alcun controllo”. Essa, inoltre, è apparsa certamente “eccessiva rispetto allo scopo perseguito, dal momento che sottopone a controllo

preventivo tutte le comunicazioni del detenuto con il proprio difensore (...) in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite da parte di quest'ultimo" e si fondava "su una generale e insostenibile presunzione – già stigmatizzata dalla sentenza n. 143 del 2013 – di collusione del difensore con il sodalizio criminale, finendo così per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso". Infine, il *vulnus* al diritto di difesa risultava particolarmente evidente nei confronti dei detenuti meno abbienti in quanto, se trasferiti in una struttura penitenziaria distante dalla città in cui ha sede il difensore di fiducia, "la corrispondenza epistolare potrebbe divenire il principale mezzo a disposizione per comunicare con lo stesso (...); mentre i detenuti provvisti – anche in ragione della propria posizione apicale nell'organizzazione criminale – di maggiori disponibilità economiche potrebbero assai più agevolmente sostenere i costi e gli onorari connessi ai viaggi del proprio avvocato finalizzati allo svolgimento dei colloqui".

2.22.8. Le misure alternative alla detenzione

2.22.8.1. La concessione delle misure al condannato per violenza sessuale in base ai risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente almeno per un anno

La sentenza n. 33 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis, comma 1-quater, ord. pen., censurato, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede che i benefici penitenziari (e le misure alternative alla detenzione) possano essere concessi al condannato per violenza sessuale e violenza sessuale aggravata solo in base ai risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno. La sentenza n. 361 del 1994 ha già avuto modo di escludere che la disciplina dell'art. 4-bis abbia creato "uno *status* di detenuto pericoloso destinato a permeare di sé l'intero rapporto esecutivo, a prescindere dallo specifico titolo di condanna concretamente in esecuzione". Le indicazioni allora fornite sono state recepite da un costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo cui, nel caso di cumulo, materiale o giuridico, di pene inflitte per diversi titoli di reato, alcuni dei quali soltanto compresi nell'elenco dell'art. 4-bis, occorre procedere allo scioglimento del cumulo, venendo meno l'impedimento alla fruizione dei benefici penitenziari qualora l'interessato abbia già espiato la parte di pena relativa ai reati ostativi. A questi fini, deve ritenersi scontata per prima la pena più gravosa per il reo, ossia quella riferibile ai reati che non consentirebbero l'accesso ai benefici.

2.22.8.2. La detenzione domiciliare

i) L'identità finalistica della detenzione ordinaria e di quella speciale (l'interesse del bambino alle cure parentali) e la progressiva assimilazione delle relative discipline ad opera della giurisprudenza costituzionale

"Nonostante la diversità delle fattispecie regolate, connessa alla differente entità della pena da espiare", le due misure alternative della detenzione domiciliare ordinaria e speciale "perseguono la stessa finalità, cioè quella di evitare, fin dove possibile, che l'interesse del bambino sia compromesso dalla perdita delle cure parentali, determinata dalla permanenza in carcere del genitore, danno riflesso noto come 'carcerizzazione dell'infante'. L'identità finalistica delle due specie di detenzione domiciliare è stata ripetutamente sottolineata" dalla Corte, "che ne ha quindi assimilato le discipline, laddove il preminente interesse del minore non ammetteva che esse restassero distinte": così per il margine di tolleranza degli allontanamenti ingiustificati del genitore accudente (sentenze nn. 211 del 2018 e 177 del 2009), per l'eliminazione della preclusione triennale della misura a causa dell'avvenuta revoca di altro beneficio (sentenza n. 187 del 2019) e per l'affrancamento dal carattere ostativo dei titoli di reato di 'prima fascia' ex art. 4-bis ordin. penit. (sentenza n. 239 del 2014). "Entrambe le specie di detenzione domiciliare sono state estese a protezione del figlio ultradecenne gravemente invalido" (sentenze nn. 18 del 2020 e 350 del 2003). In disparte tale ultima estensione, relativa ad uno stato di bisogno slegato dalla minore età, "la progressiva assimilazione delle due misure è stata sorretta dall'identità dello scopo di tutelare l'interesse dei minori in tenera età nel loro essenziale rapporto con i genitori (...), interesse del quale si è evidenziata la centralità alla luce dell'art. 31 Cost., arricchita dalla qualificazione di 'preminenza' di cui alle fonti sovranazionali". Così la sentenza n. 30.

ii) La natura sussidiaria e complementare della detenzione speciale rispetto a quella ordinaria

La sentenza n. 30 ha ribadito che “la detenzione domiciliare speciale ha natura sussidiaria e complementare rispetto alla detenzione domiciliare ordinaria – segnatamente a quella nell’interesse del minore (...) – in quanto, pur condividendo con tale misura la finalità di tutela del figlio in tenera età di persona condannata a pena detentiva, può trovare applicazione anche nell’ipotesi in cui la pena da scontare dal genitore superi il limite dei quattro anni di reclusione, viceversa ostantivo alla concessione della misura ordinaria (sentenza n. 239 del 2014)”.

iii) L’eventuale recessività dell’interesse del minore di fronte a esigenze di difesa sociale verificate in concreto

“Alla base della giurisprudenza costituzionale sulla detenzione domiciliare nell’interesse del minore è il principio per cui tale interesse può recedere di fronte alle esigenze di difesa sociale solo quando la sussistenza e la consistenza delle stesse sia verificata in concreto, non già quando sia collegata a indici solo presuntivi, che impediscono al giudice di apprezzare le singole situazioni” (sentenze nn. 187 del 2019 e 239 del 2014). La necessità imposta dall’art. 31 Cost. di “garantire che la detenzione domiciliare nell’interesse del minore sia valutata con bilanciamenti caso per caso, refrattari a qualsiasi preclusione e automatismo, è stata in ultimo ribadita dalla sentenza n. 173 del 2021, in tema di preclusione triennale da revoca di altra misura, per giustificare la differente sorte di questa preclusione ove – come nell’affidamento in prova al servizio sociale – non sia direttamente coinvolto l’interesse del bambino alla cura genitoriale”. Così la sentenza n. 30.

iv) La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) di proporre al magistrato di sorveglianza istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, in caso di grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore

La sentenza n. 30 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 31 Cost., l’art. 47-*quinquies*, commi 1, 3 e 7, ord. pen., nella parte in cui non prevedeva che, in caso di grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore, l’istanza di detenzione domiciliare speciale potesse essere proposta al magistrato di sorveglianza e che quest’ultimo potesse disporre provvisoriamente la misura, applicando, in quanto compatibili, le pertinenti norme in tema di affidamento in prova. L’esclusione dell’anticipazione della detenzione domiciliare speciale (contemplata per quella ordinaria ispirata alla medesima *ratio* di tutela del fanciullo) non trovava una valida giustificazione nella sommarietà della decisione monocratica. Infatti, la quota di espiazione intramuraria preliminare – che “rappresenta l’essenziale aspetto distintivo della detenzione domiciliare speciale rispetto a quella ordinaria” e ha “la funzione di bilanciare il superamento del tetto dei quattro anni di reclusione” – “consegna agli uffici di sorveglianza i risultati di una consistente esperienza trattamentale. Queste evidenze ben possono ritenersi idonee a guidare le determinazioni cautelari del magistrato di sorveglianza, che quindi decide sulla base di un quadro ben definito, che gli consente di valutare se l’interesse del minore – stella polare del suo giudizio – imponga l’anticipazione della misura o receda di fronte alle esigenze di difesa sociale o richieda esso stesso di non adottarla”. Il sistema è, pertanto, congegnato in modo che “l’intervento cautelare del giudice monocratico non possa prescindere dall’espiazione intramuraria della quota preliminare, sicché la fisiologica sommarietà della sua valutazione è bilanciata dai dati oggettivi di un periodo di espiazione osservata”. L’esclusione dell’anticipazione sacrificava “in termini astratti l’interesse del minore all’accudimento genitoriale, impedendo al magistrato di sorveglianza di valutare le particolarità del caso concreto”, in violazione del *favor* minorile. “Imposto dall’identità della *ratio* di tutela del figlio in tenera età”, l’allineamento dell’art. 47-*quinquies* alla disciplina della misura ordinaria riguarda anche la previsione dell’operatività, in quanto compatibili, delle disposizioni sull’applicazione provvisoria dell’affidamento in prova al servizio sociale. Ne discende che il magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria la detenzione domiciliare speciale quando sono offerte concrete indicazioni sulla sussistenza dei presupposti di ammissione e sul grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, provvedendo con ordinanza tipicamente interinale, la quale conserva efficacia fino alla decisione, entro sessanta giorni dall’immediata trasmissione degli atti, del tribunale di sorveglianza. L’intervenuto allineamento “determina il

riconoscimento della natura cautelare dell'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, che viene disposta dal magistrato di sorveglianza con apprezzamento dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*". La natura cautelare del provvedimento (evidenziata dalla sentenza n. 245 del 2020 con riguardo all'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare "in surroga") "comporta anche per la detenzione domiciliare speciale la possibilità della revoca anticipata da parte dello stesso organo monocratico, qualora sopravvenienze di fatto contraddicano la prognosi favorevole da lui posta a base dell'ordinanza". Il provvedimento cautelare avvia quindi un *continuum* procedimentale sottoposto alla vigilanza costante dell'organo monocratico, fino al giudizio del tribunale di sorveglianza, che, lungi dall'aver ad oggetto la mera convalida del provvedimento, verifica l'attuale sussistenza delle condizioni della misura. Già la sentenza n. 74 del 2020 (recante declaratoria di illegittimità dell'art. 50, comma 6, ord. pen. nella parte in cui precludeva al magistrato di sorveglianza l'applicazione provvisoria della semilibertà "surrogatoria" dell'affidamento in prova) ha segnalato (pur nella diversità della fattispecie, interessata dal principio di gradualità dei benefici penitenziari) "la negativa incidenza dell'attesa dei tempi – fisiologicamente più lunghi – richiesti per la decisione del tribunale di sorveglianza, incidenza la cui gravità, venendo in rilievo il preminente interesse del bambino alle cure del genitore, assume (...) una pregnanza particolare" (sentenze nn. 187 del 2019, 76 del 2017, 239 del 2014). La mancata previsione di una delibazione urgente nell'interesse del minore, ai fini dell'anticipazione cautelare della detenzione speciale, impediva "il vaglio di quell'interesse in comparazione con le esigenze di difesa sociale" ed era suscettibile di "determinare l'ingresso del bambino in istituti per minori nella non breve attesa della decisione collegiale, esito che viceversa può essere evitato quando lo consenta una prognosi favorevole riveniente dal buon progresso carcerario del genitore". L'astrattezza del diniego normativo, rapportata alla sola entità della pena in espiazione, vulnerava il *favor* per gli istituti di protezione del figlio in tenera età, assicurato dall'art. 31, secondo comma, Cost., "da leggersi anche alla luce delle disposizioni internazionali e sovranazionali che ne arricchiscono e completano il significato".

3. La giurisdizione amministrativa

3.1. L'azione di ottemperanza quale strumento di garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale

Secondo la sentenza n. 140, il giudizio di ottemperanza "è funzionale all'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari adottati in sede di cognizione, e quindi a rendere effettivo il diritto alla tutela giurisdizionale presidiato dall'art. 24, primo comma, Cost. (...) la fase dell'esecuzione dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alle pronunce giurisdizionali è costituzionalmente necessaria e una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione non rimarrebbe altro che una vuota e inutile enunciazione (...). In base, quindi, al principio di effettività della tutela giurisdizionale, deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale (...) il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato" (sentenze nn. 128 del 2021, 406 del 1998, 435 e 419 del 1995). "L'azione di ottemperanza è, infatti, volta a dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale".

3.2. L'inoperatività (conseguente a sentenza di accoglimento) del divieto di rilascio di atti non registrati con riguardo a sentenze o provvedimenti giurisdizionali funzionali all'instaurazione del giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo

Si veda, in relazione alla sentenza n. 140, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

3.3. L'estraneità all'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di gestione dei rifiuti delle controversie risarcitorie per danni cagionati da meri comportamenti dell'amministrazione non riconducibili all'esercizio di poteri pubblici

La sentenza n. 178 ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di costituzionalità dell'art. 133, comma 1, lett. p), cod. proc. amm., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma, 111 e 113, primo comma, Cost., in quanto, secondo il diritto vivente, devolverebbe alla giurisdizione esclusiva amministrativa anche le controversie risarcitorie, relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse, ai sensi degli artt. 2043 e 2051 cod.

civ., nei confronti della pubblica amministrazione custode dei rifiuti, per danni conseguenti a suoi comportamenti meramente omissivi, posti in essere in via di fatto e non riconducibili all'esercizio di poteri pubblici. Invero, un esame attento della giurisprudenza di legittimità ha portato a escludere che una siffatta interpretazione della norma censurata esista e sia consolidata come diritto vivente. Il giudice della nomofilachia, nel precisare che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia attinente all'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e all'esercizio del relativo potere dell'Amministrazione comunale, sottolinea la necessità che alla definizione della fattispecie che radica la giurisdizione amministrativa concorra l'esercizio di un potere: presupposto della giurisdizione amministrativa esclusiva è l'esercizio, ancorché illegittimo o mancato, del potere che la legge attribuisce all'Amministrazione per la gestione del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani; mentre la stessa lettera della norma esige trattarsi, quando l'azione non abbia ad oggetto in via diretta atti e provvedimenti amministrativi, di comportamenti dell'amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere. Di conseguenza, le stesse controversie in materia di gestione dei rifiuti da parte della pubblica amministrazione, anche se incidenti su diritti soggettivi e sulle connesse fattispecie risarcitorie, rientrano nella giurisdizione amministrativa esclusiva solo allorché la lesione dei diritti sia dedotta come effetto di un comportamento illegittimo perché omissivo nell'adozione di provvedimenti intesi a prevenire, impedire o rimuovere l'abbandono di rifiuti sulle strade. Il riferito indirizzo è in linea con l'orientamento della Corte secondo cui, "affinché sia rispettato il limite costituzionale desumibile dall'art. 103 Cost., è decisivo che si tratti di comportamenti costituenti, comunque, espressione di un potere amministrativo e non anche di quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa" (sentenza n. 35 del 2010). Pertanto, lungi dall'affermare che spetti al giudice amministrativo la giurisdizione su tutte le controversie meramente risarcitorie per danni causati dai rifiuti in custodia della pubblica amministrazione, la giurisprudenza di legittimità si pone "nell'alveo delle indicazioni" della Corte "sui limiti della giurisdizione esclusiva di quel giudice, che può conoscere solo comportamenti posti in essere dalla pubblica amministrazione nell'esercizio, anche in via mediata, di poteri pubblici. Restano quindi necessariamente fuori dall'ambito di applicazione della disposizione contestata le controversie risarcitorie per danni cagionati da meri comportamenti in nessun modo riconducibili a detti poteri", che rientrano invece nella giurisdizione ordinaria. In assenza dell'ipotizzato diritto vivente, non vi è alcun contrasto tra la norma censurata, correttamente interpretata, e i parametri invocati (ordinanza n. 167 del 2011).

4. La giurisdizione contabile

4.1. Le peculiarità della responsabilità amministrativa rispetto alla responsabilità civile (la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, il potere riduttivo del giudice, la regola generale della parziarietà) e la discrezionalità del legislatore nella materia

La sentenza n. 203 ha rammentato che la responsabilità amministrativa si fonda sull'art. 82, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923 secondo cui l'impiegato, che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. "Tale responsabilità, la giurisdizione sulla quale è demandata dall'art. 103 Cost. alla Corte dei conti, si caratterizza per una serie di aspetti peculiari rispetto alla concorrente responsabilità civile degli stessi agenti pubblici nei confronti dell'amministrazione di appartenenza", rinveniente il proprio fondamento negli artt. 28 Cost. e 22 e ss. del d.P.R. n. 3 del 1957, che impone al danneggiante il risarcimento dei pregiudizi derivanti a terzi per effetto della propria condotta in forza di un illecito contrattuale ovvero aquiliano, rimessa al giudice ordinario. In particolare, come hanno sottolineato le sentenze nn. 355 del 2010, 453 e 371 del 1998, "la responsabilità amministrativa o erariale è connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (...), ciò che giustifica anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta, commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave, al fine precipuo di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo (...). In realtà, l'elemento soggettivo permea l'illecito erariale su un piano più ampio, stante l'art. 83, primo comma, dello stesso r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto. In tale disposizione si concreta quello che è comunemente definito il potere riduttivo del giudice contabile

che determina una attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, rimessa a un potere del giudice, che, a tal fine, può anche tener conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato (sentenza n. 340 del 2001)”. Nell’ambito della responsabilità amministrativa “l’intero danno subito dall’Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e (...) costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell’azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell’intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall’Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile (sentenza n. 183 del 2007)”. Altra caratteristica peculiare della responsabilità amministrativa, a seguito della novella operata dalla legge n. 20 del 1994, è la regola generale della parziarietà, atteso che, per un verso, se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso, e, per un altro, sono responsabili solidalmente i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. “Anche tale regola si distingue da quella, salve diverse previsioni di legge, della solidarietà dell’obbligazione sul versante passivo operante nella responsabilità civile, contrattuale ed extracontrattuale (...). Nella giurisprudenza costituzionale la differente scelta ancora una volta effettuata per la configurazione della responsabilità erariale è stata ritenuta costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia (sentenza n. 453 del 1998). Da questi presupposti differenziati per l’affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l’azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell’interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell’interesse particolare della amministrazione attrice”. Un pubblico agente “può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l’esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile”.

4.2. La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l’approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso per conflitto intersoggettivo della Regione Valle d’Aosta e annullamento dell’impugnata sentenza d’appello della Corte dei conti)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 90, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta*.

4.3. Il divieto per il giudice contabile di ordinare la chiamata in causa, nel giudizio di responsabilità erariale, di soggetti ulteriori non convenuti dal PM, fermo l’obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell’illecito – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 203 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 83, commi 1 e 2, dell’Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al d.lgs. n. 174 del 2016, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto precludono al giudice contabile la chiamata in causa di soggetti non evocati in giudizio dal pubblico ministero e impongono comunque all’autorità giudiziaria di valutare la responsabilità di tutti i concorrenti nell’illecito, ai fini della decisione sull’eventuale scomputo di quote di responsabilità a carico dei convenuti. Le censure si fondano su un asserito *deficit* di tutela del terzo, quale “interessato all’accertamento che il giudice è chiamato a compiere nel momento in cui (...) prefigura una sua responsabilità concorrente nella causazione del danno erariale, seppur al solo fine di dimensionare la responsabilità parziaria di ciascun convenuto”. Invero, se l’ipotizzata responsabilità del terzo deriva da fatti nuovi, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 83, si attiva il potere officioso del

giudice di segnalazione al PM e il terzo non resta estraneo al giudizio, potendo esservi coinvolto, su iniziativa del PM, nel rispetto delle garanzie procedurali dell'istruttoria e dell'invito a dedurre. Se, invece, l'ipotizzata corresponsabilità del terzo deriva da un diverso apprezzamento del giudice di fatti già valutati dal PM, "la struttura del giudizio di responsabilità (...) giustifica (...) che il terzo non possa essere chiamato, per ordine del giudice, a intervenire", in quanto ciò "significherebbe un'inammissibile estensione officiosa della domanda del pubblico ministero", in violazione dell'attribuzione esclusiva dell'azione per responsabilità contabile al PM e in assenza delle garanzie della previa istruttoria e dell'invito a dedurre. In tali ipotesi, il terzo rimane esposto "alla eventualità della domanda risarcitoria della PA danneggiata", attesa la legittimazione concorrente "del pubblico ministero e dell'amministrazione creditrice ad agire davanti a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, *sub specie* di possibile danno erariale o civile"; non è pertanto indifferente che il giudice, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, "faccia riferimento all'apporto del terzo stesso nella causazione del danno erariale". Una volta "esclusi sia la chiamata (...) sia l'intervento (...) in giudizio del terzo per ordine del giudice", si potrebbe ipotizzare solo un intervento volontario, che però implica "la costruzione di una fattispecie processuale di intervento", comprensiva della fase istruttoria nella quale "il terzo sia posto in condizione di conoscere la controversia e di valutare le iniziative da prendere". Tuttavia, siccome nel codice di giustizia contabile vi è solo una traccia della predetta fattispecie, essendo previsto nel giudizio di responsabilità "l'intervento volontario di un terzo (...) solo in adesione alla posizione del pubblico ministero" e nel giudizio pensionistico "un'ipotesi di *denuntiatio litis* (...) solo in appello", difettano i presupposti per una pronuncia additiva, sicché l'introduzione della fattispecie processuale è rimessa esclusivamente al legislatore, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui gode nella conformazione degli istituti processuali. Pertanto, la Corte ha invitato il legislatore a "intervenire nella materia compiendo le scelte discrezionali ad esso demandate, quando si discuta nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti". La sentenza ha altresì dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, cod. giustizia contabile, impugnato, in riferimento all'art. 81 Cost., in quanto comporterebbe la possibilità di una mancata integrale copertura del danno erariale. Al riguardo, l'azione per il danno erariale spetta esclusivamente al PM contabile e la possibilità "che il giudice ritenga la concorrente (o esclusiva) responsabilità di un terzo non evocato in giudizio dal pubblico ministero appartiene all'ordinaria alea della controversia". Per contro, la tendenziale integrità del risarcimento è assicurata dall'ampiezza dell'azione del PM contabile, garantita "in ipotesi dalla segnalazione, ad opera del giudice, di fatti nuovi".

5. La giurisdizione tributaria

5.1. La previsione del rito camerale in funzione dell'interesse generale al più rapido funzionamento di un processo attinente alla fondamentale esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni

Il rito camerale "rinviene una coerente e logica motivazione nell'interesse generale ad un più rapido funzionamento del processo (sentenza n. 543 del 1989), interesse che assume particolare rilievo per il processo tributario, gravato da un contenzioso di dimensioni particolarmente ingenti (sentenza n. 141 del 1998)". La trattazione camerale "soddisfa primarie esigenze di celerità e di economia processuale, particolarmente avvertite in un processo, come quello tributario, che attiene alla fondamentale ed imprescindibile esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni attraverso l'attività dell'Amministrazione finanziaria (ordinanza n. 273 del 2019)". Così la sentenza n. 73.

5.2. Il regime ordinario di trattazione in camera di consiglio della controversia tributaria, salva la possibilità per una delle parti di richiedere la celebrazione dell'udienza pubblica

La sentenza n. 73 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 101 e 111 Cost., degli artt. 30, comma 1, lett. g), n. 1, della legge n. 413 del 1991, 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546 del 1992 i quali prescrivono che la trattazione della controversia tributaria avvenga in camera di consiglio e ammettono brevi repliche scritte fino a cinque giorni liberi prima della data fissata, salvo che almeno una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza. La sentenza n. 141 del 1998, nel rigettare una questione riguardante l'art. 33, comma 1, del citato d.lgs., ha affermato che "il principio

della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, pur trovando fondamento nel precetto racchiuso nell'art. 101, primo comma, Cost., può subire eccezioni in relazione a determinati procedimenti e in presenza di giustificazioni obiettive e razionali”, evidenziando che, alla stregua della riforma del 1992, la pubblicità dell'udienza tributaria “risulta non già esclusa, come accadeva nella normativa previgente, bensì condizionata alla presentazione, da almeno una delle parti, di un'apposita istanza di discussione”. Simili valutazioni conservano la loro validità anche alla luce della positivizzazione nel 1999 delle garanzie del giusto processo, che comprendono la pubblicità dei dibattimenti giudiziari, “componente naturale e coesistente del processo equo” garantito dall'art. 6 CEDU. Il vigente assetto normativo “non risulta lesivo della garanzia prefigurata dall'art. 101, primo comma, Cost. (...) in quanto la pubblica udienza non è affatto esclusa, ma è espressamente contemplata (...) sia pure come forma di trattazione condizionata alla sollecitazione di parte”. Del resto, la Corte ha già apprezzato – “per di più con riferimento al processo penale, in cui l'udienza pubblica assume un valore ancora più pregnante” (sentenze nn. 260 del 2020, 135 del 2014, 212 del 1986, 12 del 1971) – “l'attitudine di una siffatta modalità operativa, imperniata sulla scelta della parte, a soddisfare adeguatamente l'esigenza di controllo popolare sottesa al principio di pubblicità dei giudizi”. In linea con le indicazioni della Corte EDU (sentenze 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia; 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia; 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia), diverse pronunce hanno ravvisato “un *vulnus* al principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari nell'assenza, in alcune procedure camerali penali, non già dell'udienza pubblica quale snodo procedimentale necessario, ma piuttosto della previsione della possibilità, per l'interessato, di richiederne la celebrazione”. Sulla scorta di tale premessa, le sentenze nn. 109 e 97 del 2015, 135 del 2014 e 93 del 2010 hanno dichiarato illegittime, per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 111 Cost., disposizioni disciplinanti il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza e il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, le procedure si svolgessero nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito. Pertanto, “avuto anche riguardo alla circostanza che il legislatore ha connotato il giudizio tributario come processo prevalentemente documentale, in particolare dal punto di vista probatorio, tanto che è esclusa l'ammissibilità della prova testimoniale e del giuramento”, non è apparsa irragionevole “la previsione di un rito camerale condizionato alla mancata istanza di parte dell'udienza pubblica, posto che, in assenza della discussione, la trattazione in pubblica udienza finirebbe per ridursi alla sola relazione della causa e cioè ad un atto che, in quanto espositivo dei fatti e delle questioni oggetto del giudizio, è comunque riprodotto nella decisione e reso conoscibile alla generalità con il deposito della stessa”. Inoltre, la facoltà delle parti di scelta sulla forma del contraddittorio, cartolare o in presenza, non rileva ai fini della disponibilità della pretesa impositiva che forma oggetto del processo tributario. Infatti, un meccanismo procedurale “che consente ad entrambe le parti, pubblica e privata, di valutare caso per caso la reale necessità di avvalersi della discussione in pubblica udienza (...) persegue un ragionevole fine di elasticità – in forza del quale le risorse offerte dall'ordinamento devono essere calibrate in base alle effettive esigenze di tutela – e non interferisce con la cura dell'interesse pubblico al prelievo fiscale”. Infine, l'interlocuzione immediata e contestuale delle parti con il giudice non assurge a condizione indefettibile per l'attuazione del contraddittorio e la formazione del convincimento del giudice. “In tal senso si è espressa, con specifico riguardo al processo civile, la giurisprudenza di legittimità”: l'esclusione della difesa orale non menoma il diritto di difesa, la cui disciplina può essere variamente configurata dalla legge; la regola generale della pubblicità può subire eccezioni in riferimento a determinati procedimenti, quando esse abbiano obiettiva e razionale giustificazione; la garanzia del contraddittorio è comunque assicurata dalla trattazione scritta della causa, con facoltà delle parti di presentare memorie. “Neanche nel processo tributario la previsione, come regola, della trattazione scritta è di ostacolo a una piena attuazione del contraddittorio”: le disposizioni censurate, per un verso, “non escludono la discussione in pubblica udienza, ma ne subordinano lo svolgimento alla tempestiva richiesta di almeno una delle parti, e, per un altro, attribuendo ai litiganti la facoltà di depositare, oltre alle memorie illustrative, ulteriori memorie di replica in un identico termine in parallelo, garantiscono un'adeguata e paritetica possibilità di difesa”. Tali norme, “definendo un modello di trattazione flessibile e capace di assicurare, anche nella versione camerale, un confronto tra le parti effettivo e paritario, e conciliandosi con le caratteristiche strutturali e funzionali del contenzioso tributario, costituiscono espressione non irragionevole della discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali”.

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. La funzione di garanzia costituzionale

1.1. La Corte costituzionale quale garante del rispetto degli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea nonché degli interessi protetti dalla disciplina europea

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *I rimedi in caso di inadempimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale: la responsabilità civile dello Stato, l'interpretazione conforme, la non applicazione, l'incidente di legittimità costituzionale in Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

1.2. 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. **94** ha ribadito 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. 18 del 2021, 183 del 1996, 230 del 1975, 100 del 1970).

1.3. Il potere della Corte di reperire nel sistema soluzioni costituzionalmente adeguate (e non più obbligate) idonee a colmare provvisoriamente, nelle more di un intervento legislativo, la lacuna creata dalla pronuncia di accoglimento

La sentenza n. **28** ha ribadito che “l'impossibilità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al *vulnus* denunciato” non costituisce “un ostacolo insuperabile” all'ammissibilità di questioni di costituzionalità, ben potendo la Corte “reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati”: ciò tanto in materia di dosimetria sanzionatoria (sentenze nn. 185 del 2021, 40 del 2019, 233 e 222 del 2018, 236 del 2016), quanto altrove (sentenze nn. 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 242 e 99 del 2019).

1.4. 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

Di fronte alla violazione di diritti fondamentali, “non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a rime obbligate per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore”. Infatti, 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”. 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” (sentenze nn. 28 del 2022 e 63 del 2021). Così la sentenza n. **62**.

La sentenza n. **95** ha confermato che – “una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione – non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a rime obbligate per ricondurre l'ordinamento al

rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (...), risultando a tal fine sufficiente la 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. 62 e 28 del 2022, 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 99 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018).

1.5. La tendenziale retroattività delle sentenze di accoglimento

1.5.1. Il limite dei rapporti esauriti per intervenuta inoppugnabilità degli atti amministrativi

Per costante giurisprudenza ripresa dall'ordinanza n. **14**, “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; ordinanze nn. 191 del 2021 e 135 del 2010).

1.6. Il giudicato costituzionale

1.6.1. Il divieto per il legislatore di mantenere in vita o ripristinare gli effetti della medesima struttura normativa dichiarata illegittima

Secondo la sentenza n. **73**, “la violazione del giudicato costituzionale si configura solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 236 del 2021).

1.6.2. Il divieto per il legislatore di riprodurre una disposizione dichiarata incostituzionale o di perseguirne anche indirettamente il risultato

La sentenza n. **199** ha rammentato che “la violazione o l'elusione del giudicato ricorrono quando la nuova disposizione riproduce un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato” (sentenze nn. 234 e 164 del 2020, 57 del 2019, 101 del 2018, 250, 231 e 5 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012, 350 del 2010).

1.6.3. Fattispecie

1.6.3.1. La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal Governo (accoglimento del ricorso della Regione Sardegna per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali Soprintendenze)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

1.6.3.2. Il regime ordinario di trattazione in camera di consiglio della controversia tributaria, salva la possibilità per una delle parti di richiedere la celebrazione dell'udienza pubblica

La sentenza n. **73** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 136 Cost., degli artt. 30, comma 1, lett. g), n. 1, della legge n. 413 del 1991, 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546 del 1992 i quali prescrivono che la trattazione della controversia tributaria avvenga in camera di consiglio e ammettono brevi repliche scritte fino a cinque giorni liberi prima della data fissata, salvo che almeno una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza. La sentenza n. 50 del 1989 ha giudicato illegittimo l'art. 39 del d.P.R. n. 636 del 1972, nella parte in cui escludeva l'applicabilità al processo tributario dell'art. 128 cod. proc. civ., recante l'enunciazione del principio di pubblicità dell'udienza. Per contro, l'art. 33 del d.lgs. n. 546 del 1992 “prevede espressamente la pubblicità dell'udienza tributaria, sia pure condizionandola alla presentazione, da almeno una delle parti, di un'apposita istanza di discussione, e prescrivendo, in mancanza di tale richiesta, la trattazione della controversia in camera di consiglio”. Come chiarito dalla sentenza n. 141 del 1998, “alla stregua della riforma introdotta dal d.lgs. n. 546 del 1992, nel nuovo processo tributario i due riti, in pubblica udienza e in camera di consiglio, coesistono in rapporto di alternatività. Il differente contenuto precettivo delle

norme in raffronto esclude che il combinato disposto degli artt. 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546 del 1992 riproponga la disciplina previgente”, oggetto della richiamata declaratoria di illegittimità.

1.6.3.3. La possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 136 Cost. – dell'art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dalla legge regionale n. 6 del 2021), che prevede la possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale. L'art. 77 era già stato modificato dalla legge regionale n. 9 del 2019, con l'inserimento del comma 3-*quinqües*, giudicato illegittimo dalla sentenza n. 281 del 2020 in linea con l'orientamento secondo cui, in materia di accesso ai servizi sociali, il requisito della residenza “può reputarsi ammissibile soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio” (sentenze nn. 44 del 2020, 168 e 141 del 2014, 222 e 133 del 2013). La Corte ha evidenziato la diversa struttura delle norme: mentre il comma 3-*quinqües* fissava un criterio (la residenza ultraquinquennale nel territorio regionale) idoneo a regolare, e a precludere, l'accesso al beneficio (pur se indirettamente, essendone destinatario il datore di lavoro), il comma 3-*quater*.1 sancisce la possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali sulla base del periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale, senza contemplare un arco di tempo minimo di residenza continuativa come condizione per l'accesso al beneficio. Tale disposizione, pur potendosi esporre agli stessi dubbi sollevati dal comma 3-*quinqües*, tuttavia, non “mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità” (sentenze nn. 236 del 2021, 272 e 256 del 2020, 101 del 2018, 231 del 2017, 72 del 2013). Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 3 e 120 Cost., si veda, in relazione alla pronuncia in esame, la voce *La (illegittima) possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

1.7. La persistente vigenza e scrutinabilità del contenuto normativo di una disposizione non rimossa formalmente dall'ordinamento, pur se identico ad altro ricavabile da una differente disposizione già dichiarata illegittima (salva l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale in via consequenziale)

La sentenza n. 264 ha ritenuto l'erroneità del presupposto in base al quale, “essendo oggetto del controllo di legittimità costituzionale le norme, e non le disposizioni, una volta che sia stata espulsa dall'ordinamento una determinata norma, il correlato significato normativo debba ritenersi non più esistente, e quindi non più applicabile, pur se veicolato da una disposizione differente da quella sottoposta a scrutinio”. Invero, “il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest'ultima non sia stata formalmente rimossa dall'ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni, sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo”. Le sentenze che dichiarano illegittime una o più norme “non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che *per argumentum* si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953”, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità a norme non espressamente impugnate. Pertanto, “quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse (...), le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità” (sentenze nn. 40 del 2020 e 436 del 1992). Tale conclusione trova puntuale conferma nella nota affermazione della sentenza n. 84 del 1996 secondo la quale la Corte “giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni, e queste ultime sono altresì il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità”. Ne discende che, se su una data disposizione la Corte non si pronuncia, “non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione (...). In

definitiva, dunque, la rimozione dall'ordinamento d'una disposizione, e del correlato contenuto normativo, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma”.

1.8. La concessione di un contenuto rinvio dell'udienza per consentire al Parlamento di completare i propri lavori su una disciplina sollecitata in una precedente pronuncia di “incostituzionalità prospettata”

L'ordinanza n. 122 ha rinviato all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la trattazione delle questioni di costituzionalità degli artt. 4-*bis*, comma 1, 58-*ter* ord. pen. e 2 del d.l. n. 152 del 1991, impugnati, in relazione 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'ordinanza n. 97 del 2021 aveva rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni affinché il Parlamento disponesse di un congruo tempo per affrontare la materia e ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle rilevate ragioni di illegittimità della normativa censurata. In seguito a tale pronuncia, la Camera ha approvato il d.d.l. C. 1951-A, trasmesso al Senato il 1° aprile 2022 (A.S. n. 2574) e all'esame della II Commissione permanente (Giustizia). Il Presidente della Commissione ha auspicato un nuovo rinvio dell'udienza per permettere la prosecuzione e la conclusione dei lavori. Peraltro, “permangono inalterate le ragioni che hanno indotto” la Corte a “sollecitare l'intervento del legislatore, al quale compete, in prima battuta, una complessiva e ponderata disciplina della materia, alla luce dei rilievi svolti nell'ordinanza n. 97 del 2021”. Proprio “in considerazione dello stato di avanzamento dell'*iter* di formazione della legge”, è apparso “necessario un ulteriore rinvio dell'udienza”, sia pure in tempi contenuti, “per consentire al Parlamento di completare i propri lavori”.

1.9. Il principio di supremazia costituzionale quale canone ermeneutico preminente

L'incertezza interpretativa e il dubbio di legittimità si dileguano quando “sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione” (sentenze nn. 206 del 2015, 198 del 2003, 316 del 2001, 113 del 2000). Così la sentenza n. 65.

1.10. Il nesso di necessaria o stretta strumentalità o pregiudizialità logica quale presupposto dell'eccezionale potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione)

Per la sentenza n. 198, soltanto un “nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica” è idoneo a giustificare l'esercizio dell'eccezionale potere della Corte di autorimessione dinanzi a sé della questione di costituzionalità di una norma rimasta estranea al fuoco delle censure del rimettente (sentenze nn. 49 del 2021, 255 del 2014, 179 e 122 del 1976, 195 del 1972; ordinanze nn. 114 del 2014, 42 del 2001, 197 e 183 del 1996, 297 e 225 del 1995, 294 del 1993, 378 del 1992, 230 del 1975, 100 del 1970).

In termini analoghi si è espressa l'ordinanza n. 204 (ove sono citate le sentenze nn. 230, 218, 203 e 49 del 2021).

1.11. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami

1.11.1. L'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema concernente l'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 22, la voce *Gli evidenti profili di frizione dell'attuale disciplina con plurimi principi costituzionali (la carenza di un'adeguata base legislativa, l'insufficienza delle strutture disponibili, il rischio di lesione di fondamentali diritti degli internati e della collettività, l'estromissione del Ministro della giustizia) – Monito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le misure di sicurezza – L'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)*.

1.11.2. Il reiterato invito al legislatore a intervenire per restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **28**, la voce *La (illegittima) quantificazione in euro 250, anziché 75, del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Reiterato invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene – La pena pecuniaria.*

1.11.3. La possibile armonizzazione del sistema normativo in materia di rappresentanza di genere nelle elezioni locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Segnalazione al legislatore in I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici – Il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle liste elettorali.*

1.11.4. Il monito a evitare interventi di “rottamazione” o “stralcio” nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, la voce *L'(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello “scalare inverso” – Monito al legislatore in I tributi – La riscossione.*

1.11.5. L'auspicabile revisione, in termini meno rigidi, dell'accesso ai contributi in favore di tutti gli enti del Terzo settore che facciano significativamente ricorso al volontariato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **72**, la voce *La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Auspicio rivolto al legislatore in Principi fondamentali – Volontariato e Terzo settore.*

1.11.6. Il pressante auspicio rivolto al Governo per confermare, in sede di esercizio della delega relativa al processo penale telematico, la facoltà del difensore di giovare di modalità informatiche per notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. **96**, la voce *La preclusione alle parti e ai difensori della facoltà di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante PEC – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

1.11.7. La necessità di un tempestivo intervento legislativo in tema di quote della pensione di reversibilità, a tutela del figlio naturale minorenni concorrente con altro avente diritto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, la voce *L'inadeguatezza della quota del 20% spettante al figlio minorenne superstite nato fuori dal matrimonio, concorrente nella reversibilità con altro avente diritto (l'ex coniuge del suo genitore) – Segnalazione al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.11.8. L'opportunità di una revisione organica della disciplina dei crediti per rivalsa e delle corrispondenti figure di privilegio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, la voce *La mancata inclusione tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare del diritto di rivalsa per ecotassa – Invito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione – I privilegi.*

1.11.9. La rinnovata sollecitazione al legislatore per l'approvazione di una complessiva e ponderata disciplina sulla concessione dei benefici penitenziari ai detenuti o internati non collaboranti con la giustizia

Si veda *supra*, in relazione all'ordinanza n. 122, la voce *La concessione di un contenuto rinvio dell'udienza per consentire al Parlamento di completare i propri lavori su una disciplina sollecitata in una precedente pronuncia di "incostituzionalità prospettata"*.

1.11.10. L'invito al legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome per neutralizzare, nel nuovo assetto conseguente al superamento del patronimico, un effetto moltiplicatore dei cognomi e per consentire un'adeguata valutazione dell'interesse del figlio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 131, la voce *L'(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La trasmissione del cognome.*

1.11.11. La segnalazione di un problema sistemico relativo alla protrazione di trascrizioni pregiudizievoli poste a servizio di domande infondate

Si veda, in relazione alla sentenza n. 143, la voce *La preclusione al giudice del potere di ordinare, con provvedimento d'urgenza, la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata – Segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

1.11.12. L'invito al legislatore a coordinare adeguatamente le previsioni procedurali e sanzionatorie in materia di tutela del diritto d'autore, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 149, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti contemplati dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l'omologo illecito amministrativo – Auspicio rivolto al legislatore in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU.*

1.11.13. Il richiamo alla Regione Basilicata a gestire correttamente il bilancio e a ripianare i disavanzi pregressi in ossequio alle indicazioni della sentenza n. 246 del 2021

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici – Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023.*

1.11.14. La segnalazione al legislatore della possibilità di rendere maggiormente funzionale e coerente il complessivo regime sanzionatorio degli illeciti commessi dal sostituto d'imposta

Si veda, in relazione alla sentenza n. 175, la voce *L'(illegittima) introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Segnalazione al legislatore in La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi).*

1.11.15. L'invito al legislatore a valutare un intervento di sistema sulla disciplina delle azioni di stato, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, la voce *Il previo giudizio demolitivo di status quale condizione per chiedere l'accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione – Invito al legislatore in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

1.11.16. Il reiterato richiamo al legislatore circa la necessità di tutelare le esigenze di sostentamento dei destinatari degli effetti dell'informazione antimafia e delle loro famiglie

Si veda, in relazione alla sentenza n. 180, la voce *La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora vengano a mancare i mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia – Reiterato richiamo al legislatore in La pubblica amministrazione – L'attività.*

1.11.17. La necessità di adottare, nell'ambito di una complessiva rivisitazione della materia, rimedi adeguati per i licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro appartenenti a categorie eterogenee e accomunati soltanto dal dato numerico dei dipendenti

Si veda, in relazione alla sentenza n. 183, la voce *L'indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro di piccole dimensioni – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro.*

1.11.18. Il richiamo al legislatore per un'organica revisione delle tutele previdenziali in ambito domestico-familiare e della rete di servizi in favore delle persone inabili e non autosufficienti

Si veda, in relazione alla sentenza n. 202, la voce *La limitazione dell'ambito in cui opera l'assicurazione di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.11.19. La segnalazione al legislatore del deficit di tutela del terzo concorrente nell'illecito non convenuto nel giudizio per l'accertamento dell'eventuale responsabilità erariale parziaria dei soggetti chiamati in causa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 203, la voce *Il divieto per il giudice contabile di ordinare la chiamata in causa, nel giudizio di responsabilità erariale, di soggetti ulteriori non convenuti dal PM, fermo l'obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell'illecito – Segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile.*

1.11.20. L'ineludibile considerazione dell'unitarietà e delle specificità della carriera diplomatica nell'ambito di un complessivo intervento di armonizzazione sulla relativa disciplina retributiva e previdenziale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 214, la voce *Il computo dell'indennità di posizione, nella misura minima, ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo – Segnalazione al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.11.21. L'auspicabile adozione di norme legislative volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico parlamentare

Si veda, *infra* in relazione alla sentenza n. 237, la voce *La rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei*

trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011 – Auspicio rivolto al legislatore in Il Parlamento.

1.11.22. Il richiamo alle istituzioni regionali molisane ad adottare le appropriate variazioni del bilancio di previsione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **268**, la voce *Le (illegittime) modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali in Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici.*

1.12. Il carattere successivo e astratto del giudizio promosso in via principale, preordinato alla corretta definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **24**, “il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto” (sentenza n. 262 del 2016). “Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l’ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato”.

1.13. Il carattere successivo del sindacato di costituzionalità delle leggi regionali (efficaci e applicabili fino all’eventuale dichiarazione di illegittimità, salva la sospensione disposta in sede cautelare)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, la voce *La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal Governo (accoglimento del ricorso regionale per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali Soprintendenze) in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna.*

1.14. La nozione di Stato come sistema ordinamentale, comprensivo anche delle autorità indipendenti, rilevante nell’ambito del conflitto di attribuzione tra enti

La sentenza n. **164** ha chiarito che “il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella peculiare collocazione che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all’Autorità per l’energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile” (sentenze nn. 177 del 2020 e 271 del 2005). Sulla base di tale presupposto, peraltro, la Corte “ha già riconosciuto che il conflitto di attribuzione può vertere su atti adottati dalla Banca d’Italia (sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995) e dall’Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell’esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali (sentenza n. 31 del 2006)”.

2. Il Parlamento

2.1. La peculiarità della sua posizione costituzionale e la non equiparabilità ai Consigli regionali

Al Parlamento “deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare (...), in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare” (sentenza n. 24 del 1968). Ad esso “vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali (sentenza n. 66 del 1964), negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari” (sentenze nn. 110 e

6 del 1970, 143 del 1968, 14 del 1965), considerato che, “diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano (...) nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenze nn. 279 del 2008 e 301 del 2007). Così le sentenze nn. **136** e **182**. La prima ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge regionale trentina n. 5 del 2014, i quali dispongono la riduzione del 20% dei vitalizi spettanti ai consiglieri regionali e un limite alla cumulabilità con altro trattamento erogato dal Parlamento nazionale o europeo ovvero da una diversa Regione. La seconda ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati artt. 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., le questioni di costituzionalità dell’art. 3 della legge friulana n. 2 del 2015 che dispone la riduzione dell’ammontare dell’assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti.

2.2. I regolamenti parlamentari

2.2.1. I regolamenti “maggiori” o “generalì”: la natura di fonti dell’ordinamento generale e la sottrazione al sindacato di costituzionalità

La giurisprudenza costituzionale “ha iscritto i regolamenti maggiori tra le fonti dell’ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza (sentenza n. 120 del 2014), precisando comunque che detti regolamenti non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell’art. 134, primo alinea, Cost.”. Così la sentenza n. **237**.

2.2.2. I regolamenti “minori” o “derivati”: il fondamento nei regolamenti “maggiori” o “generalì” e la sottrazione al sindacato di costituzionalità

I regolamenti parlamentari cosiddetti “minori” o “derivati” rinviengono “il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione” in quelli cosiddetti “maggiori” o “generalì”, “approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ai sensi dell’art. 64, primo comma, Cost.” (negli stessi termini anche l’ordinanza n. **250**). Come questi ultimi, “anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni (sentenza n. 262 del 2017). Essi contribuiscono, come tali, a delineare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari (sentenza n. 379 del 1996), quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l’ambito di competenza riservato avente ad oggetto l’organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione (sentenza n. 120 del 2014)”. Così la sentenza n. **237** la quale ha altresì precisato che i regolamenti parlamentari, tanto “maggiori” quanto “minori”, “non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell’art. 134, primo alinea, Cost.”.

2.2.3. L’indefettibile riserva di regolamento in materia di procedimento legislativo e la discrezionalità delle Camere rispetto ad altri settori del diritto parlamentare

La sentenza n. **237** ha sottolineato che “nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall’art. 64 come atto normativo dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire” (sentenza n. 120 del 2014). “La riserva di regolamento assume, nondimeno, carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo. Con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare”.

2.3. Le prerogative dell’assemblea

2.3.1. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela dell’esercizio della funzione legislativa

L’ordinanza n. **154** ha chiarito che, “per la tutela delle prerogative che spettano all’assemblea nel suo complesso la legittimazione a sollevare un conflitto compete a ciascuna Camera” (ordinanze nn. 188 e

186 del 2021, 129 del 2020, 17 del 2019). In base all'art. 70 Cost., “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, unici organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (art. 37 della legge n. 87 del 1953), essendo ogni Camera, e solo ogni Camera, idonea a dire l'ultima parola nell'esercizio della funzione legislativa”.

2.3.2. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela della potestà regolamentare

L'ordinanza n. 250 ha riconosciuto “la legittimazione della Camera dei deputati a promuovere il (o resistere al) conflitto tra poteri dello Stato in difesa delle attribuzioni alla stessa garantite sul piano costituzionale” (sentenze nn. 241 del 2009 e 403 del 1994; ordinanze nn. 241 del 2011, 211 del 2010, 8 del 2008, 217 del 1994), “tra le quali rientra il potere di adottare i regolamenti di cui all'art. 64 Cost. e segnatamente il regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati”.

2.3.3. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i parlamentari a intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza

L'art. 68, terzo comma, Cost. “richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza: garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo indirettamente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione” (sentenze nn. 38 del 2019, 74 del 2013, 390 del 2007; ordinanza n. 129 del 2020). Così l'ordinanza n. 261.

2.4. L'insindacabilità delle dichiarazioni extra moenia di un parlamentare

2.4.1. L'esigenza del nesso funzionale con l'esercizio dell'attività parlamentare

Secondo la sentenza n. 241, “per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare” (sentenze nn. 59 del 2018, 144 del 2015, 11 e 10 del 2000), vale a dire che “assumano carattere divulgativo di quanto riconducibile a quest'ultima” (sentenze nn. 265, 221 e 55 del 2014, 81 del 2011, 420 del 2008). Né è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale “l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione” (sentenze n. 133 del 2018).

2.4.2. L'irrelevanza di atti parlamentari posteriori

La sentenza n. 241 ha precisato che, ai fini della prerogativa dell'insindacabilità, “non possono avere rilievo (...) gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile, perché, per definizione, quest'ultima non può essere divulgativa dei primi” (sentenza n. 55 del 2014).

2.5. Le attribuzioni individuali del parlamentare

2.5.1. Il voto per l'elezione del Presidente della Repubblica

L'ordinanza n. 212 ha specificato che “nel partecipare al voto per l'elezione del Presidente della Repubblica – assegnata dall'art. 83 Cost. al Parlamento in seduta comune integrato con la partecipazione dei delegati eletti dai Consigli regionali – il parlamentare esercita certamente una quota di attribuzione costituzionalmente garantita, di cui è titolare”.

2.5.2. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali

L'ordinanza n. 15 ha confermato che “l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative

costituzionali, da apprezzarsi favorevolmente” fin dalla fase di ammissibilità del giudizio (ordinanze nn. 256, 255, 193, 188, 186, 67 e 66 del 2021, 197, 176, 129, 86 e 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019).

L’ordinanza n. 17 del 2019 “ha riconosciuto l’esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, affermando che – qualora risultino lese da altri organi parlamentari – esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato”. Tali sono “le prerogative, legate all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti (ai quali si riferisce l’art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l’area della insindacabilità); segnatamente, nell’ambito della funzione legislativa (...), le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito a ciascun membro delle Camere dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)”. Il potere di presentare proposte emendative “è, dunque, astrattamente ricompreso nel potere di iniziativa legislativa conferito al parlamentare”. Tuttavia, “la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (...) essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto, essendo necessario, ai fini dell’ammissibilità dello stesso, che il ricorrente alleggi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione delle proprie prerogative costituzionali”. L’esigenza è stata ribadita dalle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, 255 e 256 del 2021, ove si è chiarito che “la legittimazione soggettiva 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”. Così l’ordinanza n. **80**.

In termini simili si è espressa l’ordinanza n. **151** che, nel richiamare numerosi precedenti (ordinanze nn. 80 del 2022, 193, 188, 186, 67 e 66 del 2021, 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019, 181 e 163 del 2018), ha altresì sottolineato “la necessità, quanto al profilo soggettivo, che sia ravvisabile l’esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare in quanto tale”, “diverse e distinte da quelle che spettano all’Assemblea di cui fa parte”. Inoltre, “il singolo parlamentare non può rappresentare l’intero organo cui appartiene e non è ipotizzabile alcuna concorrenza” tra la legittimazione attiva dello stesso e quella della Camera di appartenenza); in particolare, il singolo parlamentare “non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo”. Infine, nelle ipotesi in cui “il singolo parlamentare deduca unicamente violazioni dei Regolamenti della Camera e del Senato e delle relative prassi, operano rimedi interni alle assemblee parlamentari, cui è riservato il giudizio relativo all’interpretazione e applicazione delle norme e delle prassi regolamentari”.

L’ordinanza n. **154** ha precisato che le prerogative del singolo parlamentare suscettibili di essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato ineriscono “al diritto di parola, di proposta e di voto, (...) da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare”.

L’ordinanza n. **212** ha rammentato “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”; Tali sono le prerogative “inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione”. La legittimazione attiva del singolo parlamentare deve essere “rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili”; in particolare, “tale legittimazione deve fondarsi sull’allegazione di vizi che determinino 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. 151, 80 e 15 del 2022, 256, 255, 188, 186, 67 e 66 del 2021, 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019). Ai fini dell’ammissibilità del conflitto, “è dunque necessario che il singolo parlamentare alleggi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione (...) delle proprie prerogative”.

2.5.2.1. L’inammissibilità del conflitto promosso da taluni parlamentari residenti in Sicilia e in Sardegna avverso la previsione, introdotta con decreto-legge, del possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (“super green pass”) quale requisito per l’accesso e l’utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico

L’ordinanza n. **15** ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, in riferimento a numerosi parametri costituzionali, da taluni parlamentari residenti in Sicilia e

in Sardegna nei confronti del Governo e avente ad oggetto l'adozione dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 229 del 2021, che subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 ("*super green pass*"). I ricorrenti non hanno evidenziato alcuna manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto la disposizione all'origine del conflitto "regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente". Inoltre, è risultata eccedente il conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, la sollecitazione rivolta alla Corte affinché il d.l. n. 229 del 2021 sia oggetto di un'autorimessione per i plurimi profili di incostituzionalità intravisti dai ricorrenti (ordinanza n. 256 del 2021). La dichiarazione di inammissibilità del ricorso ha assorbito la decisione sull'istanza di sospensione cautelare (ordinanze nn. 193 del 2021, 197, 196 e 195 del 2020).

2.5.2.2. L'inammissibilità del conflitto promosso da una deputata in relazione all'utilizzazione della questione di fiducia in sede di conversione di numerosi decreti-legge adottati durante la pandemia da COVID-19

L'ordinanza n. **80** ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da una deputata, in riferimento all'art. 67 Cost., per la pretesa menomazione delle sue attribuzioni costituzionali (in particolare, del diritto di voto e del potere di emendamento) determinata dall'utilizzazione della questione di fiducia in occasione della conversione di undici decreti-legge adottati nel periodo della pandemia da COVID-19. Il ricorso "omette completamente la ricostruzione delle circostanze in cui si sarebbero verificate le dedotte menomazioni ed è carente di informazioni sull'effettiva partecipazione della ricorrente alla discussione e al voto sui disegni di legge di conversione, non chiarendo se e quanti emendamenti ella abbia proposto, né il loro contenuto, e non dando conto del fatto che sia stata richiesta, consentita o negata, l'illustrazione delle proposte". Se "all'utilizzazione della questione di fiducia si riconduce automaticamente la lesione delle attribuzioni del parlamentare, è, all'inverso, assente finanche l'allegazione dei pregiudizi materialmente subiti, nelle undici occasioni in cui sarebbe stato inibito l'esercizio delle dette attribuzioni". Il ricorso "non offre – sul piano concreto – elementi" che portino alla valutazione della Corte un'"evidente violazione delle prerogative della deputata" (ordinanza n. 197 del 2020). Tali carenze "determinano la difficoltà di individuare con esattezza gli atti asseritamente lesivi: anche per una certa ambiguità del ricorso (...) le menomazioni potrebbero dipendere dalla posizione della questione di fiducia, dall'approvazione della legge di conversione o dalle decisioni del presidente d'assemblea in ordine all'illustrazione o al reciso respingimento delle proposte emendative". Le ordinanze nn. 67 del 2021 e 181 del 2018 hanno 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".

2.5.2.3. L'inammissibilità dei conflitti promossi da un senatore e da taluni deputati in relazione alla conversione di un decreto-legge recante norme in materia di trasporto aereo che richiamano una decisione della Commissione europea non trasmessa dal Governo

L'ordinanza n. **151** ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promossi, in riferimento agli artt. 3, 67, 68, 71, 72, 77, secondo comma, e 94 Cost., da un senatore e da taluni deputati nei confronti del Governo, delle Camere di appartenenza, del Presidente della VIII Commissione permanente, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato, a seguito dell'approvazione, con voto di fiducia su maxi-emendamento, del d.d.l. di conversione del d.l. n. 121 del 2021 il cui art. 7 richiama una decisione della Commissione europea, in tema di aiuti di Stato alla compagnia aerea di bandiera, che il Governo non ha provveduto a trasmettere. Con i conflitti in esame, "indirizzati a contestare prevalentemente il *modus operandi* del Governo", "non viene rivendicata la lesione di una prerogativa dei singoli parlamentari ricorrenti, in quanto non è ravvisabile in capo a questi ultimi una posizione che sia, se non propriamente contrapposta, quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza". La mancata trasmissione e la conseguente impossibilità di conoscere la decisione della Commissione europea "è una situazione che coinvolge l'intera assemblea, rispettivamente del Senato e della Camera"; quindi, "eventualmente, di fronte alla condotta omissiva del Governo, titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è

ciascuna Camera e, conseguentemente, solo quest'ultima è legittimata a sollevare il conflitto in difesa della dedotta lesione, e non il singolo parlamentare (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 129 del 2020), la cui posizione è assorbita da quella della propria Camera". A conferma dell'inerenza delle attribuzioni asseritamente menomate all'Assemblea e non al singolo componente "si pone l'intervenuta attivazione dei canali istituzionali della Camera dei deputati a tutela delle proprie prerogative": la trasmissione della decisione è stata sollecitata dal Presidente della Commissione trasporti e dal Presidente della Camera, che, a votazione avvenuta, ha scritto una lettera al Presidente del Consiglio con la quale lamentava la lesione delle prerogative della Camera che aveva dovuto deliberare senza avere piena conoscenza delle cruciali prescrizioni della Commissione europea. Inoltre, "quand'anche le lamentate lesioni fossero riconducibili alla sfera di attribuzioni del singolo parlamentare, mancherebbe, sotto il profilo oggettivo, il carattere manifesto ed evidente della violazione". Dalla ricostruzione dell'*iter* legislativo risulta che i ricorrenti "hanno potuto esercitare appieno le proprie prerogative di parlamentari, non solo esprimendo voto contrario o astenendosi e presentando emendamenti, ma anche segnalando alla propria Camera di appartenenza le ritenute criticità legate alla possibile approvazione della disposizione in assenza di una adeguata conoscenza della decisione della Commissione". Peraltro, il contenuto essenziale di quest'ultima veniva reso noto sul sito istituzionale il giorno stesso della sua adozione, attraverso la pubblicazione di tre distinti comunicati stampa; pertanto, la tempestiva e puntuale conoscenza del contenuto della decisione ha privato di fondamento i timori connessi a una votazione avvenuta senza la conoscenza delle determinazioni assunte in sede sovranazionale.

2.5.2.4. L'inammissibilità del conflitto promosso da taluni deputati in relazione a due sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sulla proroga legislativa delle concessioni balneari

L'ordinanza n. **154** ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, in riferimento a plurimi parametri, da taluni deputati in relazione alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021 riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari. Con il ricorso – "che censura il carattere legislativo delle sentenze (...) e il loro effetto condizionante la futura attività parlamentare" – "i singoli parlamentari fanno valere una prerogativa che spetta, in realtà, alla Camera di appartenenza". In più casi, la Corte ha dichiarato inammissibili conflitti sollevati da singoli parlamentari, "escludendo che essi potessero rappresentare l'intero organo di appartenenza" (ordinanze nn. 80 del 2022 e 277 del 2017) o "osservando che la funzione rivendicata spettava alla Camera o al Senato" (ordinanze nn. 255, 67 e 66 del 2021, 129 del 2020, 163 del 2018). Ad ogni modo, "se anche si volessero ritenere effettivamente invocate prerogative spettanti ai parlamentari individualmente considerati, il ricorso sarebbe inammissibile perché non dà conto di alcun ostacolo all'esercizio del diritto di parola, proposta e voto dei deputati, attestando, anzi, l'avvenuto deposito di un disegno di legge e prospettando la possibilità della sua approvazione, sicché non risulta allegata né comprovata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle loro prerogative costituzionali" (ordinanze nn. 193, 67 e 66 del 2021, 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019).

2.5.2.5. L'inammissibilità del conflitto promosso da una deputata, sprovvista di certificazione verde COVID-19, avverso la proclamazione del Presidente della Repubblica, con riguardo alle misure assunte per consentire l'accesso all'aula e, in caso di elettori in isolamento o quarantena, l'espressione del voto in apposita area esterna

L'ordinanza n. **212** ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso nei confronti del Parlamento in seduta comune, avverso la proclamazione del Presidente della Repubblica e in relazione a plurimi parametri, da una deputata sprovvista della certificazione verde COVID-19 necessaria per accedere all'aula, la quale si è vista rigettare dal Presidente della Camera l'istanza di accesso all'area esterna allestita per consentire il voto agli elettori in isolamento o quarantena. Le modalità di espressione del voto in Parlamento sono "soggette alla disciplina dei procedimenti parlamentari e alle norme di organizzazione delle Assemblee" (sentenze nn. 262 del 2017 e 379 del 1996), "così come lo sono, in generale, lo svolgimento dei lavori" (sentenza n. 379 del 1996; ordinanze nn. 256 e 255 del 2021) e "lo stesso accesso alla sede parlamentare", fermo restando che "l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno" (ordinanza n. 188 del 2021). Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, la Costituzione prescrive che il Presidente e l'Ufficio di presidenza siano quelli della Camera. Pertanto, "per

la generalità dei parlamentari e delegati regionali chiamati ad eleggere il Capo dello Stato, l'ingresso alla sede risultava subordinato all'obbligo di esibizione della certificazione verde introdotto, in forza di quanto precedentemente deciso dall'Ufficio di presidenza, dalla delibera del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021, le cui prescrizioni, prorogate nel corso del tempo, hanno trovato applicazione anche nel periodo in cui il Parlamento in seduta comune è stato convocato per tale adempimento costituzionale". Per i soli elettori costretti in isolamento e quarantena precauzionale, "le operazioni di voto si sono invece svolte in un'area esterna di pertinenza della Camera, secondo quanto indicato in una comunicazione del 21 gennaio 2022, ancora una volta proveniente dal Collegio dei questori". La ricorrente ha lamentato che non le sarebbe stato permesso in alcun modo di partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica. Tuttavia, "il ricorso ha omesso di dimostrare se la certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costituire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei parlamentari". Anzi, "non vi è riferimento alcuno, nell'atto introduttivo del conflitto, alle ragioni per le quali la richiesta di sottoporsi a un tampone – tra i presupposti per accedere alla certificazione cosiddetta base e, in questo modo, procurarsi il titolo per fare ingresso nella sede della Camera – potesse considerarsi onere, da un lato, ingiustificato rispetto alla finalità perseguita di tutela della salute della comunità parlamentare e, dall'altro, sproporzionato in riferimento all'incidenza prodotta sull'esercizio della prerogativa". Il ricorso si è limitato a "generici cenni al carattere irragionevole e non necessario della misura, senza offrire elementi utili per valutare se l'adempimento richiesto fosse in effetti lesivo della prerogativa parlamentare o se (...) la sottoposizione ad un tampone antigenico comporti una invasività minima, comunque rientrando nell'insieme di responsabilità, potestà, diritti e doveri che compongono lo *status* di parlamentare". La ricorrente ha indirizzato le proprie censure sul rigetto della richiesta di accedere all'area esterna, assumendo di essere stata discriminata perché non in possesso, tanto quanto i parlamentari e delegati regionali risultati positivi o contatti stretti di positivi al COVID-19, di certificazione verde. In tal modo, ha taciuto sull'aspetto centrale dell'eventuale capacità lesiva della regola che subordina l'accesso alla sede della Camera al possesso della certificazione verde, anche tenuto conto delle diverse modalità disponibili per il conseguimento, attirando l'attenzione su un profilo eccentrico. Infatti, "mentre la censura relativa all'impossibilità di accedere alla sede della Camera riguarda, all'evidenza, una condizione essenziale per l'esercizio di tali attribuzioni, (...) la denuncia di una lesione dell'art. 3 Cost. – in virtù della pretesa discriminazione subita dalla ricorrente, rispetto ai parlamentari e delegati regionali risultati positivi o contatti stretti di positivi al COVID-19 – non attiene direttamente alla lesione della sfera di prerogative del singolo parlamentare che possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto". In ogni caso, "questa doglianza trascura del tutto di considerare che, solo in via di eccezione, si è consentito ad una parte dei parlamentari e dei delegati regionali di votare in una separata area esterna, sia pur di pertinenza della Camera, nella cui sede, di norma, il Parlamento si riunisce per esercitare le proprie funzioni costituzionali". La postazione esterna è stata utilizzata per quanto di stretta necessità, consentendo l'accesso "a soggetti che, altrimenti, non avrebbero potuto – realmente in alcun modo – partecipare all'elezione". Tale circostanza segnala la sussistenza di "una palese differenza tra la situazione di coloro che, loro malgrado, non avrebbero potuto procurarsi il requisito di accesso alla sede del Parlamento e i parlamentari privi di certificazione verde per scelta propria, ma nella condizione di poterla ottenere".

2.6. La rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011 – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 237 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede la rideterminazione retroattiva, su base contributiva, degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011. Sono state dichiarate altresì inammissibili, per carente e contraddittoria motivazione in punto di rilevanza, le questioni aventi ad oggetto l'art. 26, comma 1, lett. b), della legge n. 724 del 1994, impugnato, in relazione ai medesimi parametri, nella parte in cui, nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi spettanti agli ex

parlamentari, non prevede che tali provvidenze vengano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale. La legge disciplina soltanto un aspetto marginale dell'istituto in esame, mentre la normativa generale sui vitalizi, adottata dall'organo amministrativo di vertice del Senato, è stata posta fin dalla sua istituzione in regolamenti parlamentari "minori" o "derivati", che rinvengono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli "maggiori" o "generali", approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti, ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost. Anche i regolamenti "minori" sono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere e contribuiscono a delinearne lo statuto di garanzia. Al pari dei regolamenti "maggiori", pur ricompresi tra le fonti dell'ordinamento generale, i regolamenti "minori" non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge soggetti al giudizio della Corte ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost. Spetta pertanto al rimettente Consiglio di garanzia del Senato, organo di autodichia, il giudizio di legittimità della norma regolamentare impugnata, "secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio" (sentenza n. 262 del 2017). Peraltro, la riserva di regolamento prevista dall'art. 64 Cost. assume carattere indefettibile soltanto in tema di procedimento legislativo, mentre per quanto riguarda gli altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità delle Camere la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare. Il vitalizio degli ex parlamentari "ha trovato la sua origine nella mutualità e si è gradualmente trasformato in una forma di previdenza intesa in senso lato, conservando (...) un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere (sentenza n. 289 del 1994)". Tuttavia, la disciplina degli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, "investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale". Pertanto, l'opzione legislativa, del resto espressamente operata dall'art. 69 Cost. per quanto riguarda l'indennità, "garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo" davanti alla Corte "e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo *status* di parlamentare".

2.7. La legittimazione del Consiglio di garanzia del Senato ad attivare l'incidente di costituzionalità

La sentenza n. 237 ha chiarito che il Consiglio di garanzia del Senato "ha legittimazione a sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, come giudice *a quo*", ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953. Detto Consiglio "costituisce, infatti, un organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali volte alla decisione di controversie – nella specie, quelle che sono insorte tra l'amministrazione del Senato della Repubblica e gli ex senatori, in tema di ricalcolo dei vitalizi – per l'obiettivo applicazione della legge" (sentenze nn. 213 del 2017, 376 del 2001, 226 del 1976).

3. La funzione normativa

3.1. La legge retroattiva

3.1.1. L'irretroattività della legge come principio fondamentale di civiltà giuridica, benché non inderogabile al di fuori della materia penale

Il principio di irretroattività della legge, "pur ricevendo tutela espressa nella Costituzione in materia penale (art. 25, secondo comma), costituisce pur sempre un principio fondamentale di civiltà giuridica, che deve essere tendenzialmente preservato, in conformità al disposto dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile. Pertanto, al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenze nn. 70 del 2020, 174 e 108 del 2019, 73 del 2017). Così la sentenza n. 104.

La sentenza n. **145** ha richiamato il principio di non retroattività della legge, da intendere quale “fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell’ordinamento” (sentenze nn. 174 del 2019, 73 del 2017, 260 del 2015, 170 del 2013).

3.1.2. L’esigenza di un’adeguata giustificazione in termini di tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (integranti i “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della CEDU)

La giurisprudenza costituzionale “ha sottolineato che una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale” (sentenza n. 170 del 2013). Così la sentenza n. **61**.

Secondo il costante orientamento (sentenze nn. 46 del 2021, 156 del 2014, 78 del 2012) ripreso dalla sentenza n. **145**, “l’efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni”.

3.1.3. I limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi

La sentenza n. **145** ha richiamato “i limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi che, al di fuori della materia penale”, la Corte “ha individuato nei principi della ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza dell’ordinamento e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla funzione giudiziaria” (sentenze nn. 210 del 2021, 174 del 2019, 170 del 2013, 78 del 2012, 209 del 2010).

3.1.4. L’inidoneità dei soli motivi finanziari a legittimare norme incidenti su giudizi in corso

“I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso” (sentenze nn. 174 e 108 del 2019, 170 del 2013). “L’efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l’interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all’autorità giudiziaria” (sentenze nn. 12 del 2018 e 209 del 2010). Così la sentenza n. **145**.

3.1.5. La delicatezza di interventi legislativi retroattivi nella materia elettorale, in ragione della peculiare rilevanza del diritto di elettorato attivo e passivo

La sentenza n. **61** ha sottolineato che l’esigenza di una ragionevole giustificazione “si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all’art. 51 Cost., aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica” (sentenze nn. 48 del 2021 e 141 del 1996), e “lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell’art. 48 Cost., diritto che svolge una funzione decisiva nell’ordinamento costituzionale (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme” (sentenze nn. 240 del 2021 e 1 del 2014).

3.1.6. Fattispecie

3.1.6.1. L’(illegittima) estensione retroattiva alle società private scorporate (cessionarie del ramo d’azienda relativo alle attività svolte in concessione per gli enti locali) del meccanismo di riscossione dello “scalare inverso” – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, l’analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

3.1.6.2. L' (illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell' indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell' Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all' estero

La sentenza n. **145** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, l'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, escludeva l' indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell' Amministrazione affari esteri per il periodo di servizio all' estero. Nonostante il tenore letterale della disposizione censurata, ne è stata esclusa la natura di norma di interpretazione autentica dell' art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. Essa, infatti, “lungi dall' enucleare una possibile variante di senso della disposizione originaria”, introduceva “una disciplina innovativa con effetti retroattivi”. Il legislatore del 1967 intendeva evitare il cumulo di trattamenti di carattere indennitario e compensativo, distinguendo tra emolumenti dovuti durante il servizio all' estero (stipendi e assegni di carattere fisso e continuativo) e indennità non cumulabili. La norma originaria non poteva riguardare l' indennità di amministrazione, istituita molti anni dopo, la quale si sottraeva al divieto di cumulo in ragione della sua natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuatività nonché di generalità nell' applicazione a tutti i dipendenti ministeriali. La norma in scrutinio, intervenuta a grande distanza di tempo da quella asseritamente interpretata, recava “una disciplina non coerente con il dato testuale e con la *ratio* della disposizione originaria”, e aveva dunque una portata innovativa. Peraltro, il contenzioso sulla cumulabilità dell' indennità di amministrazione con quella di servizio all' estero non era sorto per l' ambiguità del citato art. 170, ma riguardava la stessa natura dell' indennità di amministrazione, come indennità in senso proprio ovvero come componente della retribuzione. Inoltre, la giurisprudenza di legittimità ha ravvisato la natura genuinamente interpretativa della disposizione censurata nella parte in cui vieta il cumulo fra indennità di servizio all' estero e indennità integrativa speciale, stante la funzione compensativa di entrambe. Nell' erronea autoqualificazione quale norma di interpretazione autentica si è ravvisato il “sintomo inequivocabile di un uso improprio della funzione legislativa”, da cui è derivato “un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* da essa introdotto” (sentenze nn. 133 del 2020, 108 del 2019 e 73 del 2017). Operando uno scrutinio stretto di costituzionalità, la Corte ha escluso che le giustificazioni poste alla base dell' intervento normativo retroattivo prevalessero sui valori costituzionali del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, del principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, del giusto processo e delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Lo scopo dichiarato di porre fine al contenzioso “seriale” con i propri dipendenti, che aveva visto l' Amministrazione soccombente, non consentiva di invocare motivi imperativi di interesse generale, non esplicitati nei lavori preparatori e neppure ricavabili dall' esame del quadro normativo. Nel caso in esame, non ricorrevano le condizioni che secondo la giurisprudenza della Corte EDU rendono legittimi interventi legislativi retroattivi. Il testo dell' art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, infatti, “seppure risalente, non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del legislatore” (sentenza n. 46 del 2021).

3.2. La legge di interpretazione autentica

3.2.1. Nozione: l' originaria polisemia della disposizione interpretata e l' unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l' “apparenza” della retroattività)

La sentenza n. **104** ha rammentato che, in generale, “una disposizione può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall' origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente. Lo è nel senso che il sopravvenire della disposizione interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l' una e l' altra si saldano in un precetto normativo unitario” (sentenze nn. 61 del 2022, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018, 525 del 2000).

3.2.2. L'esercizio in forma legislativa della funzione interpretativa

La sentenza n. **104** ha confermato che “la funzione legislativa può esprimersi talora anche nella interpretazione di precedenti atti normativi, la quale, per il fatto di provenire dallo stesso potere legislativo che ha posto la norma interpretata, si connota come interpretazione autentica” (sentenze nn. 41 del 2011, 71 del 2010, 311 del 2009, 175 del 1974, 118 del 1957).

3.2.3. Il limite della tutela dell'affidamento dei destinatari delle norme oggetto di interpretazione autentica

La sentenza n. **104** ha puntualizzato che “anche le disposizioni realmente di interpretazione autentica non si sottraggono (...) al sindacato di costituzionalità in ragione della generale portata del principio di ragionevolezza, con riguardo specificamente (...) alla tutela dell'affidamento in ipotesi sorte nei destinatari delle stesse”.

3.2.4. Fattispecie

3.2.4.1. La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **61** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 3 della legge siciliana n. 6 del 2020 che, con norma autoqualificata come interpretativa, riduceva il premio di maggioranza previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi. L'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 35 del 1997, oggetto della pretesa interpretazione autentica, nel dettare disposizioni in materia di elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, prevede che alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto che non abbia ottenuto il 60% dei seggi deve essere assegnato comunque il 60% dei seggi nel Consiglio comunale. Nei Comuni con più di 30.000 abitanti, il numero dei membri del Consiglio comunale, ai sensi del previgente art. 43 della legge regionale n. 16 del 1963, era pari a 30 e, pertanto, alla coalizione vincente che non avesse ottenuto il 60% dei seggi ne venivano assegnati 18, sicché gli Uffici elettorali siciliani “non si erano mai trovati nella necessità per l'assegnazione del premio di maggioranza di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali”. L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2015 ha ridotto del 20% il numero dei consiglieri nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, portandolo da 30 a 24. In applicazione della norma censurata, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, si doveva procedere a operazioni di arrotondamento per difetto del numero dei seggi spettanti alla coalizione vincente che non avesse ottenuto il 60% dei seggi, atteso che tale percentuale non corrisponde a un numero intero di seggi, ma dà luogo a un quoziente decimale inferiore a 50 centesimi. Pertanto, alla coalizione vincente sarebbero stati assegnati 14 seggi, corrispondenti al 58,33% del totale, in “evidente contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata”. Ciò contrastava anche con il costante orientamento formatosi in sede di interpretazione dell'art. 73, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 “relativo alla consistenza e modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle Regioni a statuto ordinario”, in base al quale “nell'ambito delle procedure di assegnazione del premio i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore”. Prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, la medesima interpretazione veniva data all'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 35 del 1997, posto che il dato testuale “impone di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60% dei seggi”, quale “limite minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'ente locale”. La norma impugnata, invece, “non esprime(va) un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri di interpretazione legislativa”, presentando invece “contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi”, atteso che determinava “con efficacia retroattiva una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza”. Essa non ha quindi superato lo scrutinio di ragionevolezza poiché le motivazioni a sostegno di simile intervento a carattere retroattivo non erano tali da prevalere “rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria”, candidati ed elettori, e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici. Ferma restando la discrezionalità del

legislatore nel modulare il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, e principio rappresentativo ed esigenza di tutela delle minoranze all'interno del Consiglio comunale, dall'altra, atteso che la legge regionale n. 35 del 1997 detta "specifiche condizioni per l'attribuzione del premio", non sussistevano "impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi".

3.2.4.2. L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza – La Gestione separata INPS*.

3.2.4.3. L'esonero dalle sanzioni civili per l'omessa iscrizione alla Gestione separata INPS in favore degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari (sentenza di accoglimento riferita al periodo anteriore all'entrata in vigore della denunciata disposizione interpretativa)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza – La Gestione separata INPS*.

3.3. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica

3.3.1. Lo scrutinio stretto di ragionevolezza e la verifica dell'effettiva sussistenza di valide giustificazioni dell'intervento legislativo

Il ricorso fittizio all'interpretazione autentica "si rivela sintomatico di un uso improprio della funzione legislativa, e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività (sentenza n. 133 del 2020). Nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo" (sentenze nn. 108 del 2019 e 432 del 1997), e di "valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici". Così la sentenza n. **61**.

In uno scrutinio stretto di costituzionalità, in cui "serve riscontrare non la mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo" (sentenze nn. 108 del 2019 e 173 del 2016), "occorre verificare se le giustificazioni, poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso. Tali valori sono individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (sentenze nn. 104 e 61 del 2022, 210 del 2021, 133 del 2020, 73 del 2017). Così la sentenza n. **145**.

3.3.2. Gli elementi di giudizio: il grado di consolidamento della situazione soggettiva incisa, la prevedibilità e la proporzionalità dell'intervento legislativo sopravvenuto

"Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva" (sentenze nn. 89 del 2018, 250 del 2017, 108 del 2016, 216 e 56 del 2015), "ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva" (sentenze nn. 16 del 2017 e 160 del 2013); "infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime" (sentenze nn. 108 del 2019 e 108 del 2016). Così la sentenza n. **169**.

3.3.3. L'irrilevanza dell'autoqualificazione come interpretativa di una disposizione attributiva di un significato nuovo alla disposizione interpretata

Allorché “la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva” (sentenze nn. 61 del 2022, 133 del 2020, 209 del 2010, 155 del 1990). “In tale evenienza, l'autoqualificazione della disposizione come norma di interpretazione autentica, esprime la volontà del legislatore di assegnarle un'efficacia retroattiva, soggetta a scrutinio stretto in sede di sindacato di legittimità costituzionale”. Così la sentenza n. 104.

3.3.4. L'erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice, sia pur non dirimente, della sua irragionevolezza

La sentenza n. 61 ha chiarito che “l'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva, ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire un indice, sia pur non dirimente” (sentenze nn. 73 del 2017, 103 del 2013, 41 del 2011), “dell'irragionevolezza della disposizione censurata”.

3.3.5. La sinergia tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi retroattive (le eccezioni, giustificate da imperative ragioni di interesse generale, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 145, l'analogo voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

3.4. La legge-provvedimento

3.4.1. Nozione

La sentenza n. 186 ha chiarito che la fattispecie della “legge-provvedimento” o “norma-provvedimento” ricorre se, “con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica” (sentenze nn. 181 del 2019, 24 del 2018, 231 del 2014), “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa” (sentenze nn. 168 del 2020 e 114 del 2017). Precisamente, si tratta di una “norma singolare” – “del caso singolo o a fattispecie esclusiva – e dal carattere, propriamente, personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità”.

3.4.2. La possibilità di desumere la ratio legis dai lavori preparatori o da altri indicatori quale elemento di ausilio per l'interprete e per il sindacato di costituzionalità

“Sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge”, la sentenza n. 186 ha affermato che “la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 168 del 2020). La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza. In quest'ottica, nel decidere questioni di legittimità costituzionale relative al sostegno finanziario in favore di enti di promozione sociale e culturale, individuati dalla legge”, la Corte ha già precisato che, “qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione e ha stigmatizzato l'assenza di indicatori che potessero rassicurare sull'utilizzo di criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno. In tal modo, infatti, la norma denunciata si risolveva in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi” (sentenza n. 137 del 2009).

3.4.3. Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **186**, disposizioni legislative a carattere provvedimentale “non sono di per sé incompatibili con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa” (sentenze nn. 116 del 2020, 181 del 2019, 182 del 2017, 275, 154 e 85 del 2013, 20 del 2012). “La loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (...) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione” (sentenze nn. 49 del 2021, 182 del 2017, 275 e 85 del 2013, 270 del 2010).

3.4.4. La soggezione a uno scrutinio stretto di costituzionalità

La legge-provvedimento “deve essere assoggettata a uno stretto scrutinio, previa ricostruzione del suo contenuto, della *ratio* che l’ispira e delle modalità della sua attuazione” (sentenze nn. 49 del 2021 e 116 del 2020). Così la sentenza n. **89**.

“Lo scrutinio deve essere (...) tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione” (sentenze nn. 275 del 2013, 137 del 2009, 241 del 2008, 267 del 2007). Così la sentenza n. **186**.

3.4.5. I profili del sindacato di costituzionalità: la verifica di una “ragion sufficiente” e i giudizi di congruità e proporzionalità della misura

Il sindacato della Corte “non si arresta (...) alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una ragion sufficiente, che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell’ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti”. Da lungo tempo, “uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza” è ravvisato “nella proporzionalità del trattamento giuridico”, da apprezzare “tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata (...) in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita” (sentenze nn. 163 del 1993 e 1130 del 1988). Così la sentenza n. **186**.

3.4.6. L’(illegittima) assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria annua di 4 milioni di euro per il 2017 e il 2018

La sentenza n. **186** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l’art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, che prevedeva l’erogazione di un contributo annuo di quattro milioni di euro per il 2017 e il 2018 al Teatro Eliseo di Roma per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario dalla fondazione. La norma-provvedimento censurata concedeva una sovvenzione irragionevole, in deroga agli ordinari metodi di finanziamento degli spettacoli dal vivo, determinando una disparità di trattamento rispetto alle altre imprese che svolgono attività teatrali e si rivolgono al medesimo bacino d’utenza, e alterava la concorrenza, attribuendo al beneficiario del contributo una posizione di vantaggio rispetto alle imprese che agiscono nello stesso mercato. Il contributo straordinario assegnato al Teatro Eliseo era un’elargizione “extra-FUS”, perché le risorse provenivano da fondi diversi dal Fondo unico per lo spettacolo, destinato al sostegno finanziario del comparto dello spettacolo. L’assegnazione di contributi straordinari a un teatro, come l’Eliseo, qualificato di rilevante interesse culturale, non risultava in sé irragionevole né determinava automaticamente discriminazioni nei confronti degli altri soggetti operanti nel settore; tuttavia il mezzo approntato dal legislatore per raggiungere il fine non era congruo e proporzionato. La sovvenzione non era legata alla realizzazione di programmi o eventi e non era accompagnata da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi; l’Eliseo ha potuto impiegare le risorse per ogni spesa ritenuta utile e non per i soli scopi indicati dalla legge. La mancanza di previsioni sulle modalità di utilizzo delle ingenti risorse, oltre a

contraddire l'esigenza di trasparenza nella destinazione di denaro pubblico, rivelava un difetto di congruità della decisione legislativa: il contributo non risultava connesso, sul piano concreto, al raggiungimento degli obiettivi annunciati. Pertanto, "l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede (...) anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti" (sentenza n. 125 del 2022). La consistenza della sovvenzione, di otto milioni di euro in due anni, era sproporzionata per eccesso. Infatti, le quote del FUS, destinate ai teatri, sono assai contenute e lo stesso Eliseo ha percepito molto meno di un decimo di quella cifra, per annualità. L'erogazione superava ampiamente quelle "extra-FUS", riconosciute a istituzioni promotrici di arte e cultura al ricorrere di occasioni specifiche o per la realizzazione di progetti particolari. In realtà, il testo originario della norma impugnata prevedeva la destinazione all'Eliseo della somma di due milioni di euro; durante la conversione in legge, il contributo è stato quadruplicato, passando a otto milioni di euro complessivi, senza illustrare le ragioni della scelta di assegnare un contributo così cospicuo. Non è stato possibile, infatti, cogliere dai lavori parlamentari le ragioni del notevole incremento. Infine, l'assegnazione di un contributo di otto milioni di euro a un destinatario unico poneva un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato dell'offerta di attività teatrali di prosa. Il Teatro Eliseo era avvantaggiato rispetto a chi non aveva ricevuto fondi straordinari, potendo investire nella promozione e valorizzazione delle attività e migliorando la propria posizione nel settore. Oltre all'irragionevolezza del contributo, veniva così a mancare anche la giustificazione dell'alterazione della concorrenza nel mercato delle attività teatrali.

3.5. Il referendum abrogativo

3.5.1. L'interpretazione letterale e logico-sistematica degli ambiti previsti dall'art. 75, secondo comma, Cost.

La sentenza n. 57 ha sottolineato l'esigenza che gli ambiti di cui all'art. 75, secondo comma, Cost. siano "intesi alla luce di un'interpretazione letterale, ovvero sulla base di un'interpretazione logico-sistematica, così da far rientrare in tale categoria anche le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate (...), che la preclusione debba ritenersi sottintesa" (sentenza n. 16 del 1978).

3.5.2. I limiti espliciti e impliciti di ammissibilità, attinenti all'oggetto e alla formulazione del quesito

Per costante giurisprudenza ripresa dalle sentenze nn. 50 e 59, il giudizio di ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo "si propone di verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione" (sentenze nn. 174 del 2011, 137 del 1993, 48 del 1981, 70 del 1978): "omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria (sentenza n. 17 del 2016)".

La Corte giudica "sull'ammissibilità del quesito referendario alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost. (sentenza n. 16 del 1978). Non solo, dunque, la richiesta referendaria non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria". Così la sentenza n. 56 (in termini analoghi si è espressa la sentenza n. 51, ove sono altresì citate le sentenze nn. 10 del 2020 e 17 del 2016)

La Corte giudica "sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* alla luce, sia dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., sia del complesso dei valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, stabilendo se, ad integrazione delle ipotesi che il secondo comma dell'art. 75 Cost. ha previsto in maniera puntuale ed espressa, non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale" (sentenze nn. 10 del 2020 e 16 del 1978). Così la sentenza n. 58 e in termini analoghi la sentenza n. 60.

3.5.3. *I limiti delle leggi costituzionalmente necessarie e delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato*

A partire dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte “ha costantemente affermato l’esistenza di valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell’art. 75 secondo comma Cost. Una delle categorie allora individuate consisteva nei *referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali). All’interno di questa categoria di norme legislative che non possono essere oggetto di richieste referendarie, la sentenza n. 27 del 1987 ha chiarito che debbono essere enucleate due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l’unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest’ultima” (sentenze nn. 26 del 1981 e 16 del 1978); “in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum* priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione” (sentenza n. 25 del 1981). Successivamente, “la sentenza n. 35 del 1997 ha riferito quest’ultima ipotesi anche a quelle leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, e la sentenza n. 49 del 2000 ha puntualizzato che le leggi costituzionalmente necessarie, poiché sono dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento. Con la sentenza n. 45 del 2005, infine, si è ulteriormente precisato, per un verso, che la natura di legge costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina coinvolga una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa, e per l’altro, che il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista”. Così la sentenza n. 50.

La sentenza n. 56 ha rammentato che “sono sottratte all’abrogazione totale mediante *referendum* le leggi costituzionalmente necessarie, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell’assetto costituzionale dei poteri dello Stato” (sentenza n. 10 del 2020), e “quelle a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non può venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione” o di altre leggi costituzionali (sentenza n. 16 del 1978). In particolare, “alla categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato possono essere ricondotte due distinte ipotesi: innanzitutto, le leggi ordinarie che contengono l’unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest’ultima” (sentenze nn. 26 del 1981 e 16 del 1978); “in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum*, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione” (sentenze nn. 27 del 1987 e 25 del 1981)”, sicché “la relativa normativa costituisce il nucleo costituzionale irrinunciabile, un nucleo che nondimeno lascia largo spazio alla discrezionalità legislativa (sentenza n. 42 del 2000)”.

La sentenza n. 57 ha rammentato come da tempo sia stata avvertita la “necessità di preservare l’esistenza di valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell’art. 75 secondo comma Cost.” (sentenza n. 16 del 1978). “Una delle categorie in cui si articolava tale limite consisteva, in particolare, nei *referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)”. Tale categoria “non si riferisce a tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione, ma solo a quelle che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali”. Successivamente, “anche alla luce della naturale difficoltà a distinguere in concreto le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato da quelle semplicemente riferibili a norme e principi costituzionali (sentenza n. 45 del 2005)”, la Corte “ha individuato il *proprium* di tale categoria nel fatto che la legge ordinaria da

abrogare incorpori determinati principi o disposti costituzionali, riproducendone i contenuti o concretandoli nel solo modo costituzionalmente consentito (sentenza n. 26 del 1981). Con la sentenza n. 27 del 1987 sono state conseguentemente individuate due distinte ipotesi al cui metro valutare la riferibilità della disposizione oggetto di *referendum* a un contenuto costituzionalmente necessitato: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima" (sentenze nn. 26 del 1981 e 16 del 1978); "in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum* priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione" (sentenza n. 25 del 1981). Parallelamente, la Corte "ha individuato, nel novero delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, anche la categoria delle leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione (sentenza n. 35 del 1997)".

3.5.4. Il carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta quale condizione di ammissibilità dei quesiti riguardanti l'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale "ha considerato ammissibili *referendum* abrogativi di disposizioni di legge relative all'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale ad una essenziale condizione, legata al funzionamento degli organi in parola, tra i quali certamente figura il Consiglio superiore della magistratura" (sentenze nn. 10 del 2020, 13 del 2012, 17, 16 e 15 del 2008, 34 e 33 del 2000, 13 del 1999, 28 e 26 del 1997, 10 e 5 del 1995, 33 e 32 del 1993, 47 del 1991, 29 del 1987). "Tale condizione consiste nel carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta: l'abrogazione referendaria non può infatti esporre l'organo alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento (sentenza n. 29 del 1987). Occorre, in altre parole, che il voto popolare eventualmente favorevole all'abrogazione lasci in vigore una disciplina che consente il rinnovo dell'organo di rilievo costituzionale" (sentenze nn. 13 del 2012, 16 e 15 del 2008, 5 del 1995, 32 del 1993, 29 del 1987), "indipendentemente da un ipotetico, successivo intervento del legislatore" (sentenze nn. 5 del 1995 e 29 del 1987). Così la sentenza n. 60.

3.5.5. Il carattere meramente abrogativo dell'istituto e il divieto di introdurre, anche con la tecnica del "ritaglio", un assetto normativo sostanzialmente nuovo, non derivante dalla riespansione di principi già operanti

La sentenza n. 49 ha chiarito che al *referendum*, "istituto meramente abrogativo", è preclusa la finalità di "introdurre una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione creativa". In particolare, non è consentita, mediante il ritaglio in sede di *referendum*, "la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo". In questo caso "si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del *referendum*" (sentenze nn. 10 del 2020, 26 del 2017, 46 del 2003, 50 e 38 del 2000, 36 del 1997). L'effetto abrogativo dell'istituto "può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi, ma solo ove ciò derivi dalla riespansione di principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale".

3.5.6. L'ammissibilità della tecnica del "ritaglio", ove funzionale alla riespansione di una compiuta disciplina già presente in nuce nel tessuto normativo e non alla surrettizia introduzione di un nuovo assetto

La sentenza n. 59 ha puntualizzato che la tecnica del "ritaglio" di frammenti normativi e di singole parole "non contraddice la natura abrogativa dell'istituto" referendario. Simile tecnica, "se si risolve in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito" (sentenza n. 28 del 2011). "A volte, essa è necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*" (sentenze nn. 26 del 2017, 16 e 15 del 2008, 34 e 33 del 2000, 13 del 1999). "Allorquando, invece, attraverso il ritaglio dei frammenti normativi, si persegue l'effetto di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente

costruire (...), risulta tradita la funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta (...) e la richiesta referendaria si rivela inammissibile, perché surrettiziamente propositiva”.

3.5.7. Il divieto di trasformare l'istituto in un distorto strumento di democrazia rappresentativa con finalità surrettiziamente propositive e di introdurre una nuova statuizione non ricavabile ex se dall'ordinamento

Il referendum abrogativo “non può essere trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie (sentenza n. 16 del 1978). Non sono ammissibili, in particolare, richieste referendarie che siano surrettiziamente propositive” (sentenze nn. 13 del 2012, 26 del 2011, 43 del 2003, 38, 34 e 33 del 2000, 13 del 1999: “si tratta, infatti, di un’ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall’ordinamento (sentenza n. 36 del 1997)”. Così la sentenza n. 56.

3.5.8. L'inidoneità dell'abrogazione referendaria a ripristinare la disciplina previgente

La costante giurisprudenza costituzionale “nega la possibilità che l’abrogazione referendaria produca un qualche effetto ripristinatorio della disciplina previgente, abrogata da quella oggetto di *referendum*” (sentenze nn. 5 del 2015, 12 del 2014, 13 del 2012, 28 e 24 del 2011). Così la sentenza n. 56.

3.5.9. La libertà dei promotori e la garanzia della sovranità popolare

Libertà dei promotori delle richieste referendarie e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste “non vanno confuse fra loro: (...) è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l’avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev’esser garantito (...) nell’esercizio del suo potere sovrano (sentenza n. 16 del 1978)”. Così la sentenza n. 56.

3.5.10. Le modalità di formulazione del quesito costituzionalmente imposte

La sentenza n. 57 ha richiamato “le modalità di formulazione del quesito referendario, così come ricavabili anch’esse dall’interpretazione logico-sistematica della Costituzione” (sentenze nn. 174 del 2011, 137 del 1993, 48 del 1981, 70 del 1978) e “identificate nei requisiti della omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell’operazione referendaria (sentenza n. 17 del 2016)”.

3.5.11. L'individuazione di una matrice razionalmente unitaria del quesito alla stregua di una sua interpretazione oggettiva

La sentenza n. 57 ha sottolineato l’accertamento preliminare “intorno alla evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991)”, che tiene conto del fatto che “la richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché il quesito va interpretato esclusivamente in base alla sua formulazione ed all’incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento” (sentenze nn. 51 del 2022 e 25 del 2011). “Solo mediante questo accertamento obiettivo, infatti, è possibile verificare, conformemente ai caratteri del giudizio di ammissibilità e senza che possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (sentenza n. 13 del 2012), se dalle disposizioni di cui si propone l’abrogazione si possa trarre con chiarezza una matrice razionalmente unitaria” (sentenze nn. 25 del 1981 e 16 del 1978), vale a dire “un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (sentenza n. 17 del 2016)”.

3.5.12. La necessaria chiarezza e univocità del quesito in funzione di tutela della sovranità popolare

“L’esigenza di garantire al corpo elettorale nell’esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell’istituto del *referendum* (sentenza n. 39 del 1997)” viene a mancare laddove il quesito sia privo della “necessaria chiarezza e univocità” che la giurisprudenza della

Corte “esige a tutela della sovranità popolare” (sentenze nn. 10 del 2020, 43 del 2003, 34 del 1997, 1 del 1995, 347 del 1991). Peraltro, “quando l’abrogazione parziale viene perseguita mediante la soppressione nel testo normativo di singole parole o frasi, si accentua l’esigenza di garantire al popolo, nell’esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara”. Così la sentenza n. 49.

3.5.13. La necessaria autosufficienza dell’atto abrogativo

Un quesito referendario è “privo, nel suo complesso, del carattere dell’omogeneità laddove esso non sia assistito dai caratteri di una necessaria autosufficienza dell’atto abrogativo, come nel caso in cui vengano lasciate intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiedeva l’eliminazione ad opera del voto popolare” (sentenze nn. 35 del 2000, 30 del 1997, 36 del 1993, 27 del 1981). Così la sentenza n. 57.

3.5.14. Omogeneità e univocità di quesiti concernenti interi testi legislativi complessi: l’esigenza di rinvenire una matrice razionalmente unitaria ovvero un principio o un criterio ispiratore comune alle disposizioni interessate

Il quesito “potrebbe presentare un deficit di univocità e di omogeneità” quando “raggiunge interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee” (sentenze nn. 26 del 2017, 6 del 2015, 12 del 2014). Peraltro, l’art. 75 Cost. stabilisce espressamente che “la richiesta referendaria ha ad oggetto l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito”. Secondo la giurisprudenza costituzionale, “il requisito dell’omogeneità viene meno quando oggetto del *referendum* sono più testi normativi o un unico testo composto da molte parti, che, se pure uniti da un nesso, costituiscono diversi tasselli, rispetto ai quali il cittadino potrebbe maturare convincimenti diversi”. Nondimeno, “sussiste comunque il requisito dell’omogeneità ogniquale volta dalle norme, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, è dato trarre una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 33 del 1997). Viene in rilievo, a questo proposito, il fatto che il quesito referendario deve incorporare l’evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l’abrogazione sia dato trarre con evidenza una matrice razionalmente unitaria” (sentenze nn. 25 del 1981 e 16 del 1978), “un criterio ispiratore fondamentalmente comune” o “un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale” (sentenze nn. 47 del 1991, 65, 64 e 63 del 1990, 28, 26 e 22 del 1981). Così la sentenza n. 56.

3.5.15. La completezza e l’omogeneità del quesito avente ad oggetto plurime disposizioni e l’irrelevanza della sua mancata estensione a elementi normativi marginali

La sentenza n. 58 ha evidenziato come “la circostanza che la domanda referendaria riguardi molteplici disposizioni, anche di diversi atti legislativi”, possa essere, “da un lato, inevitabile conseguenza della frammentarietà dello stesso contesto normativo di riferimento, dall’altro, ossequio al requisito della completezza del quesito, che non sarebbe soddisfatto se il principio o la regola oggetto di *referendum* sopravvivesse all’abrogazione perché costituente oggetto di norme non sottoposte al voto popolare, determinando una contraddizione e un conseguente difetto di chiarezza verso gli elettori” (sentenze nn. 42 e 38 del 1997). “Né comporta di per sé disomogeneità del quesito la circostanza che siano sottoposte a *referendum* una pluralità di disposizioni, proprio in quanto le previsioni da esso coinvolte sono certamente accomunate dalla *eadem ratio* (sentenza n. 28 del 2011)”. Ad ogni modo, “non inficia l’operazione referendaria il fatto che non siano ricompresi nella domanda sottoposta agli elettori elementi normativi marginali, rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all’interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del *referendum*, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia”.

3.5.16. L’inscindibilità del quesito

Il *referendum* “non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l’accettazione integrale della proposta abrogativa (sentenza n. 12 del 2014)”. Così la sentenza n. 51.

3.5.17. La denominazione della richiesta referendaria quale elemento chiarificatore del quesito

“A rendere chiaro un quesito non può non concorrere (anche se in modo non di per sé decisivo) la denominazione della richiesta referendaria, posto che essa viene desunta dall’Ufficio centrale per il referendum sulla base del significato obiettivo che l’abrogazione produrrebbe nell’ordinamento. Il titolo, da riprodurre nella parte interna della scheda di votazione, ha infatti la finalità di identificare l’oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale”. Così la sentenza n. 49.

3.5.18. L’assenza di motivazione della richiesta referendaria e la desumibilità del suo obiettivo dalla sola finalità incorporata nel quesito

La richiesta referendaria “è atto privo di motivazione e, pertanto, l’obiettivo dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento” (sentenze nn. 28 del 2017, 24 del 2011, 16 e 15 del 2008, 37 del 2000, 17 del 1997). Così la sentenza n. 50.

3.5.19. La desumibilità dei requisiti della richiesta referendaria dalla finalità obiettivamente incorporata in essa

La sentenza n. 59 ha richiamato “i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, costantemente ritenuti (...) necessario presupposto affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. Essi sono desumibili dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento” (sentenze nn. 28 del 2017, 17 del 2016, 24 del 2011).

3.5.20. L’esito dell’abrogazione: una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del quesito e facilmente percepibile dal corpo elettorale

Il quesito referendario deve essere “privo di quei connotati di manipolatività idonei a denotare un carattere surrettiziamente propositivo dell’alternativa posta al corpo elettorale” (sentenze nn. 10 del 2020, 13 del 2012, 26 del 2011, 33 del 2000) e deve tendere “a un esito netto e lineare, in ragione della propria natura meramente ablativa, concretandosi le conseguenze abrogative in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del referendum e facilmente percepibile dal corpo elettorale (sentenza n. 13 del 1995)”. Così la sentenza n. 57.

3.5.21. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di responsabilità civile diretta dei magistrati

La sentenza n. 49 ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione, in alcune parti esplicitamente indicate, della legge n. 117 del 1988 in tema di responsabilità civile diretta dei magistrati. L’intento della richiesta referendaria, attraverso la tecnica del “ritaglio”, è quello di abrogare alcune espressioni lessicali contenute negli artt. 2, comma 1, 4, comma 2, 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, della legge n. 117 del 1988, al fine di consentire al danneggiato la citazione diretta del magistrato nel giudizio civile risarcitorio. La Corte ha ravvisato varie ragioni di inammissibilità del quesito, tra le quali, in primo luogo, il suo carattere manipolativo e creativo in quanto l’introduzione dell’azione civile diretta nei confronti del magistrato senza alcun filtro comporterebbe l’inserimento nell’ordinamento di una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore: finalità preclusa a un istituto meramente abrogativo (sentenze nn. 16 e 15 del 2008, 34 e 33 del 2000, 13 del 1999). Nella specie, l’abrogazione di frasi mediante ritaglio non potrebbe comportare la “riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum” in quanto l’art. 13 della legge n. 117 del 1988 prevede l’azione diretta per la sola ipotesi eccezionale, e necessariamente derogatoria rispetto alla disciplina generale, del fatto costituente reato. Né

possono trarsi spunti contrari dall'art. 28 Cost. – che formula il principio per il quale i funzionari dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti – in quanto una legge ordinaria sulla responsabilità civile del magistrato “è non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta, al fine di preservare i disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (...), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni”. La responsabilità civile del magistrato è necessariamente subordinata all'introduzione di condizioni e limiti del tutto peculiari, non potendosi procedere ad una piana applicazione della vigente normativa comune sulla responsabilità dei funzionari statali. L'introduzione di una responsabilità diretta non può avvenire attraverso meccanismi “di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare” (sentenza n. 38 del 2000). Altre ragioni di inammissibilità del quesito sono state ravvisate nella sua scarsa chiarezza e nella sua ambiguità e inidoneità a conseguire il fine di dare vita ad un'autonoma azione risarcitoria, direttamente esperibile verso il magistrato. Infatti, la normativa di risulta non sarebbe in grado di definire forme, termini e condizioni con il tasso di determinatezza necessario per dare origine ad una nuova azione processuale; risulterebbe altresì caratterizzata da un'unica disposizione concernente competenza e termini dell'azione risarcitoria (art. 4 della legge n. 117 del 1988) e insufficiente a regolare due azioni distinte, contro lo Stato e contro il magistrato. Inoltre, l'accoglimento del quesito – con la soppressione dell'espressione “contro lo Stato” all'art. 2, comma 1, della legge in esame, che definisce le ipotesi di responsabilità civile per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni demandate ai magistrati – farebbe derivare in modo del tutto illogico la responsabilità del magistrato, in caso di azione diretta, ai sensi dello stesso art. 2, e, dunque, in un ventaglio di ipotesi più ampio di quello che si sarebbe potuto avere nel caso di azione diretta contro lo Stato e successiva rivalsa di quest'ultimo, visto che la rivalsa è limitata ai soli casi di dolo e negligenza inescusabile del magistrato. In definitiva, la circostanza che il legislatore abbia disciplinato una sola tipologia di azione diretta (verso lo Stato) frustra la finalità referendaria di estrapolare dal testo normativo una seconda azione avente tale natura (verso il magistrato) e rende così inidoneo il quesito a raggiungere il fine incorporato nello stesso (sentenze nn. 5 del 2015, 25 del 2011, 35 e 40 del 2000, 30 del 1997). Esso incorre, quindi, nel medesimo profilo di inammissibilità rilevato dalla sentenza n. 34 del 1997, a proposito di altro *referendum* avente ad oggetto disposizioni della legge n. 117 del 1988. Alle descritte ambiguità e contraddittorietà si aggiunge, infine, che – anche ipotizzando la permanenza nella normativa di risulta della responsabilità diretta dello Stato – non si rende chiaro all'elettore il rapporto che si creerebbe con la responsabilità del magistrato, e, in particolare, se la prima abbia natura solidale o sussidiaria rispetto alla seconda: si tratta di un ulteriore profilo di oscurità già rimarcato, per analogo quesito, dalla sentenza n. 26 del 1987.

3.5.22. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di omicidio del consenziente

La sentenza n. 50 ha dichiarato inammissibile, per la natura costituzionalmente necessaria della normativa oggetto del quesito, la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, in alcune parti espressamente indicate, dell'art. 579 cod. pen. relativo all'omicidio del consenziente. “Il risultato oggettivo del successo dell'iniziativa referendaria sarebbe (...) quello di rendere penalmente lecita l'uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido per l'incapacità dell'offeso o per un vizio della sua formazione. Eliminando la fattispecie meno severamente punita di omicidio consentito e limitando l'applicabilità delle disposizioni sull'omicidio comune alle sole ipotesi di invalidità del consenso dianzi indicate, il testo risultante dall'approvazione del *referendum* escluderebbe implicitamente, ma univocamente, *a contrario sensu*, la rilevanza penale dell'omicidio del consenziente in tutte le altre ipotesi: sicché la norma verrebbe a sancire, all'inverso di quanto attualmente avviene, la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo. L'effetto di liceizzazione dell'omicidio del consenziente oggettivamente conseguente alla vittoria del sì non risulterebbe affatto circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili. (...) la liberalizzazione del fatto prescinderebbe dalle motivazioni che possono indurre a chiedere la propria morte, le quali non dovrebbero risultare necessariamente legate a un corpo prigioniero di uno stato di malattia con particolari caratteristiche, potendo connettersi anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (...), sino al mero *taedium vitae*, ovvero pure a scelte che implicino, comunque sia, l'accettazione della propria morte per mano altrui. Egualmente irrilevanti risulterebbero la qualità del soggetto attivo (il quale potrebbe bene non identificarsi in un esercente la professione sanitaria), le ragioni

da cui questo è mosso, le forme di manifestazione del consenso e i mezzi usati per provocare la morte (potendo l'agente servirsi non solo di farmaci che garantiscano una morte indolore, ma anche di armi o mezzi violenti di altro genere)". La normativa di risulta non potrebbe comunque essere reinterpretata alla luce del quadro ordinamentale nel quale si inserisce: di conseguenza, il consenso non necessariamente dovrebbe essere espresso nelle forme previste dalla legge n. 219 del 2017 e in presenza delle condizioni alle quali la sentenza n. 242 del 2019 ha subordinato l'esclusione della punibilità per il finitimo reato di aiuto al suicidio (art. 580 cod. pen.), non attinto dal quesito. Al riguardo, non rileva che l'iniziativa referendaria – nata quale reazione all'inerzia del legislatore nel disciplinare la materia delle scelte di fine vita, anche dopo i ripetuti moniti della Corte (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018) – sia destinata a sollecitare il varo di un'apposita disciplina legislativa perché, in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum*, sono irrilevanti "i propositi e gli intenti dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata" (sentenza n. 17 del 1997). L'incriminazione dell'omicidio del consenziente assolve "allo scopo, di perdurante attualità, di proteggere il diritto alla vita, soprattutto (...) delle persone più deboli e vulnerabili, in confronto a scelte estreme e irreparabili, collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate", vietando ai terzi di farsi esecutori delle altrui richieste di morte. "Quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima. Discipline come quella dell'art. 579 cod. pen., poste a tutela della vita, non possono, pertanto, essere puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest'ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale". Per motivazioni analoghe la sentenza n. 35 del 1997 ritenne inammissibile il *referendum* sull'interruzione della gravidanza, richiamando "la necessità di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, con specifico riferimento al diritto alla vita".

3.5.23. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di cannabis

La sentenza n. 51 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti specificamente indicate, del d.P.R. n. 309 del 1990 in tema di coltivazione della cannabis. La normativa *de qua* è stata oggetto, in passato, di altre analoghe iniziative referendarie: alcune sono state ritenute inammissibili in quanto si ponevano in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di disciplina della canapa indiana e dei suoi derivati (sentenze nn. 30 del 1981 e 27 del 1997), mentre è stato dichiarato ammissibile il *referendum* che concerneva l'uso personale di sostanze stupefacenti, anche in dose superiore a quella media giornaliera, e che mirava alla depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione limitatamente a tale uso, ferme le sanzioni amministrative (sentenza n. 28 del 1993). Sono stati poi richiamati gli obblighi internazionali rilevanti nella materia (le Convenzioni di Vienna del 1971 e del 1988, di New York del 1961 nonché la decisione quadro 2004/757/GAI e la direttiva UE 2017/2103) dai quali è possibile desumere che la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti, la cui coltivazione e detenzione deve essere qualificata come reato e che solo la loro destinazione al consumo personale rende possibile l'adozione delle misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale. Nel merito, si è evidenziato che la richiesta referendaria è diretta, innanzitutto, ad espungere dall'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti la parola "coltiva" che, diversamente dall'interpretazione prospettata dal comitato promotore, non riguarda solo la coltivazione domestica "rudimentale" della pianta di cannabis ma la coltivazione *tout court* del papavero sonnifero e delle foglie di coca, eventualmente anche agraria e finanche massiva, in quanto tali piante sono indicate nella Tabella I richiamata dal comma citato. La coltivazione della canapa è, invece, contemplata nel comma 4 dell'art. 73, che riguarda le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV e prevede quali condotte sanzionate penalmente quelle indicate nei commi precedenti e segnatamente nel comma 1. In altri termini, il quesito – che conduce a depenalizzare direttamente la coltivazione (quale ne sia l'estensione) delle piante della Tabella I, da cui si estraggono le sostanze stupefacenti qualificate come droghe "pesanti" (papavero sonnifero e foglie di coca), e indirettamente altresì la coltivazione della pianta di cannabis della Tabella II, peraltro nella dimensione anche agricola e non solo domestica – porterebbe a un risultato complessivo precluso dai riferiti vincoli sovranazionali che non consentono l'ammissibilità di un *referendum* di questa portata. Inoltre, quest'apparente risultato più ampio sarebbe in realtà vano e illusorio perché rimarrebbe in ogni

caso immutata la rilevanza penale, prevista dall'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto della richiesta referendaria, di ogni coltivazione non autorizzata di piante di cui all'art. 26, tra cui proprio la canapa indiana. La Corte ha così ravvisato la presenza di "elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell'iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l'elettore" (sentenze nn. 24 del 2011, 15 del 2008, 45 del 2005), il quale non sarebbe chiamato a esprimersi sull'alternativa, di portata ridotta, se depenalizzare, o no, la coltivazione della canapa in forma domestica "rudimentale", ma sulla più ampia alternativa descritta, volta a depenalizzare anche la coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca (depenalizzazione, tra l'altro, illusoria alla luce della persistente rilevanza penale di tutte tali condotte ai sensi del citato art. 28). La richiesta referendaria è altresì diretta all'espunzione dal comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti della pena della reclusione, con l'intento di alleggerire il trattamento sanzionatorio, lasciando solo la pena della multa, nel caso in cui le condotte sanzionate dai commi precedenti (tra cui la condotta di chi "coltiva") riguardino le sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle Tabelle II e IV previste dall'art. 14 (droghe "leggere"). Al riguardo, si è rilevata la vistosa contraddittorietà che conseguirebbe all'eliminazione della pena detentiva rispetto alla fattispecie del successivo comma 5 (non toccato dalla proposta abrogativa) che, per i medesimi fatti di cui al comma 4, se ritenuti di "lieve entità", continuerebbe a ritenere applicabile la sanzione congiunta della reclusione e della multa. Se il regime sanzionatorio del novellato comma 5, a seguito della trasformazione da circostanza aggravante a fattispecie autonoma di reato (sentenza n. 23 del 2016), può essere unico, senza distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, ciò non può comunque comportare che il fatto di "lieve entità" possa essere punito con la pena congiunta della reclusione e della multa e non lo sia invece il fatto non lieve o addirittura quello aggravato dalle circostanze *ex art.* 80 t.u. stupefacenti. Anche in questa parte la richiesta rivela la manifesta contraddittorietà della normativa di risulta rispetto all'intento referendario, in quanto la sanzione detentiva permanerebbe in riferimento ai medesimi fatti quando di "lieve entità", ciò ridondando in difetto di chiarezza del quesito.

3.5.24. La richiesta di abrogazione referendaria dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012 sulle cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di governo

La sentenza n. 56 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare – promossa dai Consigli regionali di Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte – per l'abrogazione dell'intero testo del d.lgs. n. 235 del 2012 sulle cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di governo. La Corte – dopo aver evidenziato che la normativa oggetto della richiesta referendaria costituisce il punto di arrivo di una lunga evoluzione che ha preso le mosse già prima dell'entrata in vigore della Costituzione e che ha visto un momento di significativa svolta nei primi anni Novanta del secolo scorso – ha ritenuto il quesito chiaro e univoco nell'obiettivo che intende perseguire e dotato di una matrice razionalmente unitaria, poiché mira a rimuovere integralmente dall'ordinamento l'atto che disciplina l'istituto dell'incandidabilità. Il decreto oggetto del *referendum* presenta una matrice razionalmente unitaria che giustifica l'unicità della richiesta. Ciò non tanto perché si tratta di un testo unico ma in quanto dall'esame del suo contenuto risulta che esso è stato "emanato sulla base della chiara ed espressa *intentio* del legislatore delegante di riunire in un unico testo l'insieme delle disposizioni in materia di incandidabilità (art. 1, comma 63, della legge n. 190 del 2012)". Simmetricamente, risulta chiara e univoca la finalità del quesito che non presenta carattere manipolativo o propositivo, essendo volto a eliminare tutte le norme contenute nel t.u., senza che siano ipotizzabili effetti estensivi di altre discipline. Inoltre, la richiesta non rientra in alcuna delle ipotesi per le quali l'art. 75 Cost. non consente il ricorso all'istituto del *referendum*, né sono desumibili da fonti internazionali obblighi per i singoli Stati di disciplinare la materia dei requisiti di moralità per ricoprire cariche elettive e di governo nei termini puntuali previsti nella normativa oggetto del quesito. Infine, la normativa sull'incandidabilità non può essere qualificata come legge a contenuto costituzionalmente vincolato ovvero come legge costituzionalmente necessaria (sentenze nn. 42 del 2000, 27 del 1987, 26 del 1981, 25 del 1981, 16 del 1978). Infatti, pur attuando specifici valori costituzionali, la scelta operata dal legislatore non ne costituisce l'unica modalità di possibile tutela, in considerazione del carattere ampiamente discrezionale di tali scelte. Anche se la normativa del d.lgs. n. 235 del 2012 è finalizzata a realizzare "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" (sentenze nn. 236 del 2015, 276 del

2016, 36 del 2019, 35 del 2021), “tali principi convivono nella Costituzione con altri, di pari rango, quali quelli enunciati agli artt. 48 e 51 Cost., e in particolare con il principio della rappresentatività democratica (sentenza n. 141 del 1996) e con essi anche i primi devono essere contemporati”. Pertanto, la disciplina *de qua* “non identifica quel contenuto di tutela minima che in altre occasioni” (sentenze nn. 35 del 1997 e 45 del 2005) ha portato “a escludere l’ammissibilità del *referendum* su complessi normativi che, fondandosi su un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, tale tutela minima erano volti ad apprestare”.

3.5.25. La richiesta di abrogazione referendaria della previsione, quale esigenza cautelare, del pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede

La sentenza n. 57 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione parziale dell’art. 274, comma 1, lett. c), cod. proc. pen. Il quesito referendario, attraverso la tecnica del ritaglio, investe un frammento normativo dotato di un autonomo contenuto precettivo, consistente nella previsione per cui il giudice può rinvenire una specifica esigenza cautelare nel pericolo che l’imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto della stessa specie di quello per cui si procede. La Corte non ha ravvisato ragioni ostative di ordine costituzionale all’ammissibilità del quesito, che non incide su leggi tributarie e di bilancio o di amnistia e di indulto né su obblighi internazionali. In linea con la propria giurisprudenza (sentenze nn. 174 del 2011, 137 del 1993, 48 del 1981, 70 del 1978), poi, ha ritenuto le modalità di formulazione del quesito rispettose dei requisiti di “omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell’operazione referendaria (sentenza n. 17 del 2016)”, nonché di completezza e coerenza dell’abrogazione sottoposta al giudizio del corpo elettorale. Nonostante la centralità della disposizione oggetto della richiesta nella disciplina codicistica delle misure cautelari, il quesito include le diverse disposizioni funzionalmente collegate a quella di cui si chiede l’abrogazione, sicché non vengono minate né la sua coerenza, né la sua completezza. In particolare, anche se riferimenti testuali alla disposizione *de qua* sono presenti negli artt. 275, comma 1-*bis* (in tema di misure cautelari applicate contestualmente alla sentenza di condanna) e 300, comma 5, cod. proc. pen. (in tema di applicazione di misure cautelari al soggetto condannato per lo stesso fatto a seguito di proscioglimento o sentenza di non luogo a procedere), essi “continuerebbero ad applicarsi, ma riferendosi al contenuto (...) che residuerebbe dall’eventuale abrogazione referendaria”. Allo stesso esito si deve addivenire con riguardo all’art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen., che consente al giudice, in sede di convalida dell’arresto facoltativo, di applicare una misura coercitiva nei confronti del soggetto arrestato per uno dei delitti indicati nell’art. 381, comma 2, ovvero per uno dei delitti per i quali l’arresto è consentito anche fuori dei casi di flagranza, anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1, lett. c), e 280. Infatti, tale meccanismo, di portata derogatoria rispetto agli ordinari presupposti applicativi delle misure cautelari coercitive (sentenza n. 137 del 2020), potrebbe continuare a operare anche dopo l’eventuale successo dell’operazione referendaria, in quanto varrebbe unicamente rispetto alle soglie di pena fissate dall’art. 280. Peraltro, nulla impedirebbe al legislatore di intervenire sulla disciplina di risulta, fermo restando *medio tempore* il “compito dell’interprete di apprezzare le conseguenze che, dall’eventuale esito positivo della consultazione, potranno derivare sulla normativa di contorno non inclusa nel quesito (sentenza n. 22 del 1997)”. Infine, non sono state ravvisate ragioni ostative all’ammissibilità derivanti dalla pretesa natura costituzionalmente necessaria della disposizione di cui si chiede l’abrogazione. Infatti, essa non mostra “alcun rapporto di necessaria implicazione con una disposizione o un principio costituzionali suscettibili di veder menomata la loro portata in caso di abrogazione referendaria, né, a maggior ragione, può ritenersi che essa costituisca l’unica modalità costituzionalmente compatibile di invero di un principio o di un disposto costituzionale. Anzi, essa deve temperarsi con il principio stabilito dall’art. 27, secondo comma, Cost., in base al quale l’imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”.

3.5.26. La richiesta di abrogazione referendaria delle norme relative al passaggio dei magistrati da funzioni giudicanti a requirenti e viceversa

La sentenza n. 58 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione di una pluralità di norme relative al passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. La Corte, in linea con quanto già affermato sullo stesso tema (sentenza n. 37 del 2000), ha ribadito l’estraneità della disciplina in questione alle categorie di leggi per le quali l’art. 75, secondo

comma, Cost. preclude espressamente il ricorso all'abrogazione referendaria. Né le disposizioni in cui si articola la disciplina *de qua* hanno un contenuto costituzionalmente vincolato, in quanto potrebbero essere private di efficacia senza che ne risultino lesi specifici disposti della Costituzione o di altre leggi costituzionali (sentenza n. 16 del 1978). Il quesito “presenta carattere omogeneo e completo, matrice unitaria, nonché struttura binaria” (sentenze nn. 27 del 2017 e 47 del 1991) poiché, “pur coinvolgendo una pluralità di disposizioni contenute in diversi testi normativi, (...) chiama univocamente il corpo elettorale a pronunciarsi su una chiara alternativa: se i magistrati possano continuare a mutare di funzione nel corso della carriera, oppure se tale possibilità debba essere eliminata”. Il quesito, inoltre, non manifesta alcun intento surrettiziamente propositivo avendo “un carattere effettivamente abrogativo e non introduttivo”. Il Collegio – dopo aver evidenziato che l'intento dei proponenti è quello di rendere irreversibile la scelta operata dal magistrato, all'inizio della carriera, circa le funzioni, giudicanti o requirenti, da esercitare, con conseguente immediata cristallizzazione delle funzioni attualmente esercitate dai magistrati in servizio in caso di esito positivo del *referendum* – ha sottolineato che resta ferma la possibilità per il legislatore di adottare gli interventi “necessari per rivedere organicamente la normativa di risulta”, prevedendo l'introduzione di discipline transitorie e consequenziali, onde evitare, in particolare, la “cristallizzazione” delle funzioni.

3.5.27. La richiesta di abrogazione referendaria delle norme che precludono la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati

La sentenza n. 59 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione di alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006, che limitano la partecipazione dei membri “laici” (avvocati e professori universitari) del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle sole discussioni e deliberazioni inerenti all'organizzazione degli uffici, precludendola per quelle inerenti a carriere e *status* dei magistrati. Le disposizioni oggetto del quesito non sono riconducibili, neppure in via di interpretazione logico-sistematica, alle leggi elencate nell'art. 75 Cost.; inoltre, risultano rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, costantemente ritenuti presupposto necessario affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. È stata riscontrata anche l'evidente matrice razionalmente unitaria del quesito in quanto i frammenti delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione sono contraddistinti da un'*eadem ratio*. Infine, la proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, non contraddice la natura abrogativa dell'istituto in quanto non persegue l'effetto di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria “con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire”. Infatti, l'abrogazione delle parole che delimitano la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari produrrebbe l'effetto di estendere la portata applicativa delle previsioni relative al coinvolgimento dei membri laici nelle questioni inerenti all'amministrazione della giurisdizione, previsioni già presenti nel tessuto del d.lgs. La richiesta “appare dunque diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo (...) affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all'abrogazione, per effetto della fisiologica espansione delle norme residue (sentenza n. 36 del 1997)”.

3.5.28. La richiesta di abrogazione referendaria della previsione della sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l'elezione dei componenti togati del CSM

La sentenza n. 60 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 25, comma 3, della legge n. 195 del 1958, laddove prevede la sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l'elezione dei componenti togati del CSM. La richiesta referendaria si riferisce a un segmento di disciplina la cui rimozione non ostacolerebbe la procedura per l'elezione dei nuovi componenti togati del Consiglio superiore della magistratura ma si limiterebbe a far venire meno la causa di non candidabilità fondata sulla sottoscrizione prestata per il sostegno a una candidatura altrui e la causa di esclusione della candidatura prevista dal comma 4 dell'art. 25 per insufficienza o irregolarità delle sottoscrizioni di presentazione. Il quesito – che ha struttura binaria, carattere omogeneo, ed è semplice e chiaro – riguarda, quindi, l'abrogazione o il mantenimento in vigore di due proposizioni normative strettamente connesse l'una all'altra, accomunate

dalla medesima *ratio*, e pone l'elettore di fronte all'alternativa di mantenere le firme di sostegno alle candidature o, al contrario, di eliminarle, consentendo candidature a mera iniziativa individuale. Esso, inoltre, risulta avere carattere realmente abrogativo, e non surrettiziamente propositivo, essendo volto solo ad eliminare una porzione del sistema elettorale vigente (*ex multis*, sentenza n. 34 del 2000).

3.6. La delegazione legislativa

3.6.1. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo

3.6.1.1. L'esigenza, imposta dal principio di stretta legalità, di massima precisione dei principi e criteri direttivi in materia penale

Il legislatore delegante “deve adottare, nella materia penale, criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti” (sentenze nn. 49 del 1999 e 53 del 1997; ordinanza n. 134 del 2003). Infatti, “nella materia penale è più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega; ciò perché il controllo del rispetto, da parte del Governo, dei principi e criteri direttivi, è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili” (sentenze nn. 174 del 2021, 127 del 2017, 5 del 2014). Così la sentenza n. 175.

3.6.2. I criteri di esercizio della delega

3.6.2.1. La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega

La delega legislativa “comporta una discrezionalità del legislatore delegato, più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei principi e criteri direttivi determinati nella legge delega, tenendo anche conto della sua *ratio* e della finalità da quest'ultima perseguita” (sentenze nn. 142 e 96 del 2020, 10 del 2018). Così la sentenza n. 175.

3.6.2.2. La legittima adozione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte del legislatore delegante

La sentenza n. 150 ha ribadito che “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”.

3.6.2.3. Il limitato margine di discrezionalità governativa nell'esercizio di una delega per il riordino o per il riassetto normativo

La sentenza n. 105 ha confermato che “la delega per il riordino o per il riassetto normativo concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante” (sentenze nn. 61 del 2020, 94, 73 e 5 del 2014, 80 del 2012, 293 e 230 del 2010). Sicché “va delimitato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega” (sentenze nn. 250 del 2016, 162 e 80 del 2012, 293 del 2010).

3.6.3. Il vizio di eccesso di delega

3.6.3.1. L'indebita dilatazione dell'oggetto

Ritenere “del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante” significa circoscrivere il vizio di eccesso di delega “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. 133 del 2021, 142 e 96 del 2020, 198 e 10 del 2018). Così la sentenza n. 150.

3.6.4. Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale

3.6.4.1. 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. 150.

3.6.5. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)

3.6.5.1. La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l’acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali

La sentenza n. 72 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, impugnato, in riferimento all’art. 76 Cost., nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) i contributi per l’acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore (ETS) che svolgono le medesime attività di interesse generale. Non è stata ravvisata la lamentata violazione del criterio direttivo di cui all’art. 4, comma 1, lett. b), della legge delega n. 106 del 2016, “rivolto in via principale a orientare il legislatore delegato nell’individuazione delle attività di interesse generale” e che “solo in via mediata coinvolge le disposizioni agevolative”. Peraltro, l’indiretto collegamento tra “le prime e le seconde va in ogni caso letto nel contesto sistematico della stessa legge delega, dove altri principi e criteri direttivi ben ammettono margini di differenziazione tra i diversi tipi di ETS”. Da un lato, l’art. 5, comma 1, lett. a), “prevede che vengano riconosciute e favorite all’interno del Terzo settore, le tutele dello *status* di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato (...) e di quelle operanti nella protezione civile”; dall’altro, l’art. 9, comma 1, lett. m), relativo alla revisione della disciplina delle onlus, “richiede che siano fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato”. Sulla base dei richiamati criteri direttivi, “che concorrono a individuare la *ratio* della delega” (sentenza n. 142 del 2020), si è osservato che “il legislatore delegato, limitando il ‘contributo ambulanze’ alle sole ODV, ha inteso riferirsi alla specificità di questi enti e salvaguardare la previsione di maggior favore a loro comunque riconosciuta dalla omologa misura già prevista dall’art. 96, comma 1, della legge n. 342 del 2000”.

3.6.5.2. L’(illegittimo) inserimento dell’elemento soggettivo del fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito di sostanze dopanti

La sentenza n. 105 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 76 Cost., l’art. 586-bis, settimo comma, cod. pen. (introdotto dall’art. 2, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 21 del 2018 in attuazione della legge delega n. 103 del 2017) limitatamente alle parole “al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti”. La Corte ha ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si collocano i reati di *doping* e, in particolare, quello di commercio illecito di sostanze dopanti. Il legislatore delegato, nel compiere l’operazione di riassetto nel settore del *doping*, ha arricchito, mediante la disposizione censurata, la descrizione della fattispecie del reato di commercio illecito di sostanze dopanti, idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell’organismo, con l’introduzione del “fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti”. Diversamente, la precedente disciplina, contenuta nell’art. 9 del d.lgs. n. 376 del 2000, con una precisa scelta di politica criminale, operava una distinzione, sul piano soggettivo, richiedendo il dolo specifico solo per le condotte del primo e del secondo comma (procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire comunque l’utilizzo). Per la condotta del settimo comma, cioè il commercio, non era richiesto, invece, tale dolo specifico per l’evidente ragione che il commercio di sostanze dopanti persegue normalmente un fine di lucro, piuttosto che quello di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti. La novella, quindi, ha sensibilmente ridotto la fattispecie penale del commercio di sostanze dopanti alla sola ipotesi in cui il suo autore persegua il “fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti”, al pari di chi procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l’utilizzo di sostanze dopanti. In tal modo, essendo stata significativamente alterata la struttura della fattispecie di

reato, la disposizione censurata si è posta in contrasto con le indicazioni vincolanti della legge delega che non attribuivano il potere di modificare le vigenti fattispecie incriminatrici.

3.6.5.3. La presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione quale specifico requisito prescritto per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera

La sentenza n. **150** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 276 del 2003, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui prevede che le agenzie per il lavoro costituite in forma di società cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di lavoro devono possedere, oltre ai requisiti giuridici e finanziari prescritti per tutte le agenzie per il lavoro dal precedente comma 1, l'ulteriore requisito della presenza, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione *ex* artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1992. La norma censurata "ha prescritto uno specifico requisito abilitante le agenzie per il lavoro individuandolo in base al tipo di attività svolta (somministrazione di manodopera) e alla natura giuridica dell'intermediario (società cooperative di produzione e lavoro), conformemente al criterio direttivo" dettato dall'art. 1, comma 2, lett. l), della legge delega n. 30 del 2003. Essa, quindi, "si è posta in coerente sviluppo con le scelte espresse dal legislatore delegante, senza dilatare l'oggetto indicato dalla legge di delega".

3.6.5.4. L'(illegittima) introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. **175** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., gli artt. 7, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 158 del 2015, nella parte in cui introduceva nell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 le parole "dovute sulla base della stessa dichiarazione o", e 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, limitatamente alle parole "dovute sulla base della stessa dichiarazione o", in quanto introducevano la nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro, in assenza di autorizzazione nella legge di delega, necessaria ai fini del rispetto del principio di stretta legalità in materia penale. L'abrogato art. 2 del d.l. n. 429 del 1982 prevedeva due distinte fattispecie: una, disciplinata dal comma 2, di natura contravvenzionale, "che aveva ad oggetto l'omesso versamento di ritenute *tout court* sopra una certa soglia (...) entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale", sanzionata con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda; un'altra, configurata dal comma 3, di natura delittuosa, consistente nell'"omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti" per importi superiori a una data soglia, sanzionata congiuntamente con pena detentiva e pecuniaria. L'elemento differenziale tra le fattispecie "era costituito proprio dalle certificazioni delle ritenute rilasciate dal sostituto" che erano "utilizzabili dai sostituiti per l'assolvimento del loro obbligo tributario". Il d.lgs. n. 74 del 2000 aveva inizialmente depenalizzato entrambe le fattispecie. Successivamente, la legge n. 311 del 2004 ha introdotto il citato art. 10-*bis*, "chiaramente indirizzato a ripristinare la sanzionabilità penale della sola fattispecie più grave in precedenza prevista dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 249 del 1982", prevedendo il delitto di "omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti". Di contro, prima dell'introduzione della norma censurata, "la condotta già prevista come reato contravvenzionale (...) dal comma 2 dell'art. 2 (...) poi depenalizzata (...) continuava ad essere non sanzionata penalmente", costituendo solo un illecito amministrativo tributario. Ciò posto, l'impugnato art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 158 del 2015 non è risultato rispondente ai criteri della delega relativa alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014, incentrata sulla revisione delle pene "secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità (...) rispetto alla gravità dei comportamenti" e sulla configurabilità di fattispecie penalmente rilevanti solo in presenza di "comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa". Infatti, il legislatore delegato, senza essere autorizzato dalla legge di delega, aveva introdotto una nuova fattispecie penale attinente "a una condotta puramente omissiva, non fraudolenta, né simulatoria, il che incentra(va) il disvalore del fatto sul momento dell'adempimento del debito tributario", in assenza di uno specifico criterio di delega. In proposito, solo per la fattispecie tributaria *de qua*, trovava applicazione la causa di

non punibilità di cui all'art. 13, comma 1, dello stesso decreto legislativo in base alla quale il reato non è punibile se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari risultano estinti, mediante pagamento integrale. Né poteva essere accreditata la “finalità latamente interpretativa che il legislatore delegato avrebbe perseguito (...) di chiarire la portata della fattispecie già esistente contemplata dall'art. 10-bis che sanzionava (solo) l'omesso versamento delle ritenute certificate”, sul presupposto che “dalla dichiarazione del sostituto poteva desumersi, induttivamente, la prova del rilascio delle certificazioni ai sostituiti”. Infatti, a prescindere dal fatto che la disposizione censurata “non aveva la formulazione tipica delle norme di interpretazione autentica”, essa non poteva avere valenza interpretativa, in quanto “il principio di non retroattività della legge penale esclude una tale possibilità in *malam partem*, con ampliamento del perimetro della condotta penalmente sanzionata”. Del resto, il dibattito giurisprudenziale sulla rilevanza della dichiarazione del sostituto ha portato a escludere che essa “possa costituire di per sé sola piena prova, in via induttiva (...) del rilascio delle certificazioni ai sostituiti”, non legittimando dubbi sul fatto “che la condotta costituente reato sia pur sempre solo quella del mancato versamento delle ritenute certificate”. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimi, in via consequenziale, gli artt. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 158 del 2015, che inseriva nella rubrica dell'art. 10-bis del d. lgs. n. 74 del 2000 le parole “dovute o”, e 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, limitatamente alle parole “dovute o” contenute nella rubrica. In conseguenza della dichiarazione di illegittimità, si ripristina il regime vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. del 2015, sicché, ai fini dell'integrazione della fattispecie penale di cui all'art. 10-bis, il mancato versamento deve riguardare ritenute certificate. Infine, nel sottolineare che il rilascio della certificazione non ha una funzione di rilievo al di fuori dell'ordinamento penale, non essendo prevista la responsabilità solidale del sostituto in sede di riscossione *ex art.* 35 del d.P.R. n. 602 del 1973 nei casi in cui le ritenute non versate siano state effettivamente operate dal sostituto, il Collegio ha auspicato da parte del legislatore una revisione del complessivo regime sanzionatorio degli illeciti del sostituto d'imposta, allo scopo di renderlo più coerente e funzionale.

3.6.5.5. Il divieto per il giudice contabile di ordinare la chiamata in causa, nel giudizio di responsabilità erariale, di soggetti ulteriori non convenuti dal PM, fermo l'obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell'illecito

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al d.lgs. n. 174 del 2016, impugnati, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto precludono al giudice contabile la chiamata in causa di soggetti non evocati in giudizio dal pubblico ministero e impongono comunque all'autorità giudiziaria di valutare la responsabilità di tutti i concorrenti nell'illecito, ai fini della decisione sull'eventuale scomputo di quote di responsabilità a carico dei convenuti. Il codice di giustizia contabile e il successivo d.lgs. correttivo n. 114 del 2019 sono stati emanati in forza dell'art. 20 della legge n. 124 del 2015 che ha delegato il Governo “ad adeguare le norme processuali all'epoca vigenti (...) alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali”. Il comma 2, lett. g), dell'art. 20 “ha contemplato il riordino della fase dell'istruttoria del PM contabile”, prevedendo, tra l'altro, al n. 6, la “preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice”. Il predetto criterio di delega esprime la volontà del legislatore di “centrare l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa solo ed esclusivamente nell'iniziativa del PM” e di “superare l'assetto precedente” in base al quale, secondo la giurisprudenza contabile, ai sensi dell'art. 47 del regolamento di procedura del 1933, il giudice aveva “un potere sindacatorio sostanzialmente correttivo dell'azione del pubblico ministero, mediante l'ordine a lui rivolto di chiamare in giudizio un terzo”. L'assetto risultante dall'applicazione dell'art. 47, che “consentiva al giudice di ordinare l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico” (ordinanza n. 261 del 2006), comportava “un parziale riequilibrio della mancanza di un controllo giurisdizionale sul provvedimento di archiviazione”. Tuttavia, si trattava “di un modulo processuale datato, non coesistente alla peculiarità del giudizio di responsabilità amministrativa (...) destinato a essere rivisto in ragione dell'avvenuta esplicitazione in Costituzione del principio di terzietà del giudice”. L'attuazione di quest'ultimo principio e di quello della disponibilità esclusiva dell'azione in capo al PM porta ad “escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale” (sentenza n. 184 del 2013). Il summenzionato criterio di delega prevede altresì che, in assenza di elementi nuovi e motivate ragioni, è preclusa la chiamata del soggetto già destinatario di

formale provvedimento di archiviazione. Dal tenore letterale del predetto n. 6 emerge che “la congiunzione coordinativa che lega le due preposizioni del criterio (...) introduce una specificazione parallela”, cui è stata data attuazione nel comma 3 dell’art. 83, dovendosi pertanto escludere che “la preclusione alla chiamata del terzo (sia) condizionata dall’intervenuta adozione del provvedimento di archiviazione”. Se ne inferisce che l’impugnato art. 83 detta una “disciplina organica e pienamente coerente con il criterio di delega”, in base alla quale “in generale (...) non è possibile la chiamata officiosa in giudizio del terzo” e “l’apporto causativo del danno erariale ad opera del terzo può venire in rilievo solo per dimensionare e quindi ridurre la responsabilità di chi è convenuto in giudizio”. Invero, la posizione del terzo, anche quando destinatario di provvedimento di archiviazione, “può essere rimessa in gioco a seguito di segnalazione del giudice, sul presupposto della sussistenza di fatti nuovi”, vale a dire fatti sopravvenuti o preesistenti dolosamente occultati, ma “solo per iniziativa del PM (...) e nel rispetto della fondamentale garanzia del previo invito, al terzo, a dedurre”. Infine, il criterio di delega non appare violato neppure in relazione alla portata della preclusione *de qua*, che non lascia “spazio al parallelo intervento per ordine del giudice di cui all’art. 107 cod. proc. civ.”, nonostante l’intervento sia “astrattamente applicabile *ex art. 7 cod. giust. contabile* in quanto riconducibile ai principi generali del processo civile”. Mentre nel giudizio civile l’intervento “lascia inalterati i presupposti della domanda, determinando solo l’estensione dell’efficacia soggettiva dell’accertamento”, in quello contabile “l’ordine del giudice sarebbe rivolto al PM che dovrebbe notificare al terzo l’atto introduttivo del giudizio, sicché sarebbe pressoché ineluttabile che ci sia anche l’estensione al terzo della domanda risarcitoria”.

3.7. La decretazione d’urgenza

3.7.1. La preesistente situazione di fatto quale elastico requisito di validità del decreto-legge, rimesso all’apprezzamento del Governo

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. 8, “la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell’adozione di tale atto”. L’espressione, usata dall’art. 77 Cost., per indicare i presupposti della decretazione d’urgenza è connotata “da un largo margine di elasticità (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri” (sentenze nn. 137 del 2018 e 171 del 2007).

3.7.2. La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d’urgenza

La sentenza n. 8 ha ribadito che “l’omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché l’inserimento di norme eterogenee all’oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge” *ex art. 77 Cost.* (sentenze nn. 149 del 2020 e 22 del 2012). Il riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali “resta, dunque, collegato ad una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L’urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall’intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all’unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione” (sentenze nn. 149 del 2020, 137 del 2018, 170 del 2017, 244 del 2016 e 22 del 2012).

3.7.3. La rilevanza del profilo teleologico nei decreti *ab origine* a contenuto plurimo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate

“Per i decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo, quel che rileva è (...) il profilo teleologico, ossia l’osservanza della *ratio* dominante l’intervento normativo d’urgenza” (sentenze nn. 213 del 2021, 170 e 16 del 2017, 287 del 2016). Così la sentenza n. 8, secondo cui, anche su tale fronte, il sindacato della Corte resta “circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità ed urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest’ultima come totalmente estranea o addirittura intrusa, analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione”.

3.7.4. I “decreti milleproroghe”

Il “decreto-milleproroghe” è “una tipologia di decreto-legge connotato dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale (sentenza n. 22 del 2012)”. Così la sentenza n. 245.

3.7.5. La mancanza della preesistente situazione di fatto quale vizio del decreto-legge non sanabile in sede di conversione

La sentenza n. 8 ha rammentato che la mancanza di una preesistente situazione di fatto, “comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, (...) configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio *in procedendo*” (sentenze nn. 149 del 2020, 10 del 2015, 93 del 2011, 128 del 2008, 171 del 2007 e 29 del 1995).

3.7.6. Il nesso di interrelazione funzionale tra il decreto (pur se ab origine a contenuto plurimo) e la legge di conversione: la limitata emendabilità del primo e il carattere di fonte funzionalizzata e specializzata, a competenza tipica, della seconda

Per la sentenza n. 245, “la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l’art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario (sentenza n. 22 del 2012). Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata o a competenza tipica” (sentenza n. 32 del 2014), il decreto-legge è “a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico” (sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate. La legge di conversione “non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenza n. 226 del 2019)”. Tale conclusione è stata confermata “anche in riferimento a provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante”.

3.7.7. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme intrusive ovvero estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge

La violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. “si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014)”. A partire dalla sentenza n. 22 del 2012, è stato così affermato “il divieto, in sede di conversione, di alterare l’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario”. Così La sentenza n. 245.

3.7.8. L’inidoneità della materia finanziaria, concettualmente anodina, a porsi come riferimento per giustificare l’introduzione in sede di conversione di disposizioni estranee al contenuto o alla ratio del decreto-legge

Per la sentenza n. 245, la materia finanziaria “risulta concettualmente anodina” poiché ogni intervento normativo “può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura finanziaria, per cui il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all’oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di innesto in sede di conversione dei decreti-legge di norme intrusive rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale (sentenza n. 247 del 2019). Peraltro, in ogni caso in

cui discipline anche tributarie, estranee alla *ratio* unitaria del decreto-legge, presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati (sentenza n. 22 del 2012)”.

3.7.9. La possibilità di regolare la materia oggetto di emendamenti estranei al decreto in un separato disegno di legge, nell’ottica di preservare l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo

La sentenza n. 245 ha precisato che “resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall’art. 72 Cost. (sentenza n. 32 del 2014). L’esigenza di preservare l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all’art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall’*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione – si pone, del resto, in tendenziale coerenza, ma per diversi profili, con la giurisprudenza (...) sull’uso improprio e strumentale del decreto-legge, già indirizzata a evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e in fondo dalla stessa centralità, in questo riconosciuta, alla legge ordinaria” (sentenze nn. 8 del 2022, 128 del 2008, 171 del 2007, 29 del 1995).

3.7.10. I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge (l’evidente mancanza e la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa)

Il sindacato della Corte resta “circoscritto alle ipotesi di mancanza evidente dei presupposti” costituzionali di adozione del decreto-legge 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. 186 del 2020, 288 e 97 del 2019, 137, 99 e 5 del 2018, 236 e 170 del 2017, 93 del 2011, 83 del 2010 e 171 del 2007). Così la sentenza n. 8.

3.7.11. I limiti del sindacato della Corte sul corretto esercizio del potere di conversione (la palese estraneità della norma introdotta e l’evidente o manifesta mancanza del nesso di interrelazione)

Soltanto “la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012)” o “la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015)” possono inficiare “la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (sentenze nn. 247 e 226 del 2019). Così la sentenza n. 245.

3.7.12. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)

3.7.12.1. La restrizione del perimetro applicativo della norma incriminatrice dell’abuso d’ufficio alle violazioni di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti primarie, dalle quali non residuino margini di discrezionalità

La sentenza n. 8 ha dichiarato non fondata, in relazione all’art. 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 23, comma 1, del d.l. n. 76 del 2020, che ha modificato l’art. 323 cod. pen. restringendo il perimetro applicativo del delitto di abuso d’ufficio alla violazione di specifiche regole di condotta, espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità. Nell’interpretazione giurisprudenziale, il previgente art. 323 non escludeva dall’area di rilevanza penale gli atti compiuti in violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione o viziati da eccesso di potere. Con la modifica censurata, la rilevanza di tali fattispecie è stata esclusa esplicitamente, con l’introduzione, come elemento costitutivo del reato, della violazione di regole espressamente previste dalla legge e tali da non lasciare margini di discrezionalità. La disposizione non è risultata eccentrica rispetto al decreto-legge in cui è inserita, né tantomeno estranea alla sua “traiettoria finalistica portante”. Il decreto reca, infatti, “un complesso di norme eterogenee accomunate dall’obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive” che

ha caratterizzato la prima fase della pandemia, intervenendo in molteplici ambiti, tra cui la responsabilità dei funzionari pubblici. Alla base del collegamento tra misure per agevolare la ripresa e disciplina della responsabilità penale degli amministratori pubblici vi è l'idea che "la ripresa possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità", così da evitare il fenomeno della "burocrazia difensiva", indotto dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, che si tradurrebbe, "in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente". Né è stata ravvisata l'evidente mancanza del presupposto di adozione del decreto-legge, risultando apodittico l'assunto secondo cui sarebbe, in generale, opinabile, se non impossibile, che la parziale depenalizzazione di una figura criminosa rivesta caratteri di straordinaria necessità ed urgenza. Tale affermazione, non sorretta da adeguata base logica, è smentita dalla sentenza n. 330 del 1996, che ha escluso l'illegittimità, per difetto dei presupposti della decretazione d'urgenza, della depenalizzazione di alcuni reati in materia di inquinamento delle acque. L'intervento in esame riflette le diffuse convinzioni che "il rischio penale e, in specie, quello legato alla scarsa puntualità e alla potenziale eccessiva ampiezza dei confini applicativi dell'abuso d'ufficio, rappresenti uno dei motori della burocrazia difensiva" e che "quest'ultima costituisca a propria volta un freno e un fattore di inefficienza dell'attività della pubblica amministrazione". L'esigenza di contrastare tali fenomeni, incidendo sulle cause, non è nata con l'emergenza epidemiologica, ma trae origine da indirizzi giurisprudenziali che hanno dilatato la sfera applicativa dell'abuso d'ufficio. Tuttavia, la necessità di far ripartire celermente l'economia ha impresso i connotati di straordinarietà e urgenza alla valutazione operata dal Governo, e dal Parlamento in sede di conversione, in modo non manifestamente irragionevole o arbitrario.

3.7.13. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)

3.7.13.1. La (illegittima) previsione dell'immediata e obbligatoria reintegrazione del fondo di riserva per spese imprevedute del bilancio dello Stato, ove utilizzato per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi, mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane

La sentenza n. 245 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, inserito dalla legge di conversione n. 10 del 2011, nella parte in cui introduceva i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Detti periodi stabilivano che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non fosse sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si rendesse necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese imprevedute del bilancio dello Stato, quest'ultimo doveva essere immediatamente reintegrato per la parte corrispondente all'utilizzo mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane. Tali norme sono state inserite in sede di conversione di un "decreto- milleproroghe", collocandosi a monte di altre parimenti intese a "regolamentare a regime diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile". La genesi delle disposizioni denunciate è apparsa del tutto analoga a quella dei precetti già ritenuti illegittimi dalla sentenza n. 22 del 2012. La comunanza attiene anche ai contenuti poiché tutte le norme in questione hanno modificato l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 con riferimento ai meccanismi ordinari di finanziamento del Servizio nazionale della protezione civile. Invero, non è stato possibile identificare un punto di correlazione con l'originario contenuto del provvedimento governativo (che pure nell'epigrafe e nel preambolo menziona "interventi urgenti" e misure in materia tributaria) nel preteso carattere tributario delle disposizioni censurate. In esse è, infatti, delineato "un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini"; inoltre, il profilo fiscale della normativa introdotta in sede di conversione "è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce, del tutto estranea (...) al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario. A ragionare altrimenti, si giungerebbe (...) al paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio *no taxation without representation*), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche

mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia”. La pronuncia spiega i suoi effetti con riguardo al lasso di tempo di vigenza delle disposizioni censurate, cioè dal 27 febbraio 2011 al 16 maggio 2012, in quanto, successivamente alla sentenza n. 22 del 2012, la disciplina in parola è stata sostituita, con decorrenza 17 maggio 2012, dal d.l. n. 59 del 2012 ed è stata nuovamente modificata, fino all’abrogazione disposta dal d.lgs. n. 1 del 2018.

3.8. Il rinvio legislativo

3.8.1. La tecnica del rinvio mobile

La sentenza n. 242 ha precisato che la tecnica del rinvio mobile ha “la funzione di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, non di novarla (sentenza n. 250 del 2014)”.

3.8.2. La tecnica del completamento prescrittivo della norma primaria ad opera di norme subprimarie (la sindacabilità del relativo combinato disposto)

La sentenza n. 263 si è soffermata sulla tecnica qualificata dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di ammettere la sindacabilità delle norme subprimarie, “in termini di completamento prescrittivo della norma primaria” (sentenze nn. 3 del 2019, 200 del 2018, 178 del 2015, 1104 del 1988). In diverse occasioni, la Corte ha già esaminato “norme costituite dal combinato disposto della norma primaria e di quella subprimaria, nei casi in cui la prima risultasse in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria”.

3.9. La reviviscenza di norme abrogate

3.9.1. La limitazione del fenomeno a ipotesi tipiche e limitate

La sentenza n. 9 ha rammentato che “il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate (...) non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, fra le quali rientra l’abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici, perché l’unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo e così facendo, in sostanza, il legislatore assume *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata” (sentenze nn. 255 del 2019 e 13 del 2012).

3.9.2. L’ipotesi dell’accoglimento di questioni aventi ad oggetto disposizioni meramente abrogatrici

La costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. 135 ha affermato che l’eventuale accoglimento di questioni aventi ad oggetto disposizioni meramente abrogatrici “comporterebbe la reviviscenza delle norme (...) abrogate” (sentenze nn. 220 del 2021 e 7 del 2020).

3.9.3. L’inidoneità dell’abrogazione referendaria a ripristinare la disciplina previgente

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 56, l’analogo voce in *Il referendum abrogativo*.

3.9.4. La (illegittima) soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi (norme della Regione Lombardia di mera abrogazione); conseguente reviviscenza della previgente disciplina

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l’analogo voce in *Diritto interno e diritto dell’Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea*.

3.10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

3.10.1. L’immediata applicabilità dell’art. 81, terzo comma, Cost. (a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali)

La sentenza n. 124 ha puntualizzato che l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento

alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e di indicare l'onere a regime. A sua volta, l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che le Regioni e le Province autonome sono tenute a indicare la copertura alle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni, a tal fine utilizzando le metodologie di copertura previste dal precedente art. 17, riconducibili alle risorse già considerate nel bilancio ovvero al reperimento di risorse aggiuntive. Il legislatore regionale "è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture" (sentenza n. 224 del 2014), che 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, della Costituzione (sentenza n. 25 del 2021)". Le menzionate disposizioni statali "sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte" (sentenze nn. 244 del 2020 e 26 del 2013).

La sentenza n. **200** ha confermato che "il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" (sentenze nn. 26 del 2013 e 227 del 2019), "applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale".

3.10.2. La clausola generale della copertura finanziaria e dell'equilibrio, operante anche in assenza di norme interposte

La sentenza n. **255** ha affermato che "copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenze nn. 274 del 2017, 184 del 2016, 192 del 2012). "Tali principi valgono anche per le autonomie speciali, le quali sono quindi tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, in conformità all'art. 81 Cost."

Sul punto si veda anche la sentenza n. **155**.

3.10.3. La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

3.10.3.1. La preventiva quantificazione e copertura degli oneri come condizione per l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici

La sentenza n. **17** ha ribadito che "l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni" (sentenze nn. 26 del 2013, 115 e 70 del 2012).

3.10.3.2. La previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria

Il combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio". Così la sentenza n. **255**.

3.10.3.3. La valutazione degli oneri gravanti su esercizi futuri

L'obbligo di copertura "deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo", considerando "gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri" (sentenze nn. 6 del 2017 e 384 del 1991). Così la sentenza n. **255**.

3.10.3.4. La necessità di copertura degli oneri anche solo ipotetici

La mancata considerazione degli oneri "vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo ipotetici, in quanto l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (sentenze nn. 163 del 2020 e 307 del 2013). Così la sentenza n. **155**.

L'art. 81, terzo comma, Cost. "impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (sentenze nn. 163 del 2020 e 307 del 2013), fermo restando la necessità della relazione tecnica. Così la sentenza n. **187** (negli stessi termini la sentenza n. **255**, ove è citata la sentenza n. 190 del 2022).

3.10.3.5. L'esigenza di una minima chiarezza finanziaria delle leggi regionali di spesa

Secondo la sentenza n. **155**, "devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza" della Corte in riferimento all'art. 81 Cost. (sentenza n. 227 del 2019).

3.10.4. Il carattere non decisivo di una clausola di neutralità finanziaria

La "previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude *ex se* la violazione" dell'art. 81 Cost. (sentenze nn. 163 del 2020 e 227 del 2019). Così la sentenza n. **124**.

3.10.5. Fattispecie

3.10.5.1. La (illegittima) previsione dell'istituzione della sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ad opera della Giunta, con oneri a carico del fondo sanitario regionale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **17** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. l'art. 27 della legge pugliese n. 35 del 2020 che istituiva la sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ponendo gli oneri a carico del fondo sanitario regionale. La norma, imponendo alla Giunta di provvedere alla detta istituzione entro sei mesi, configurava un preciso obbligo giuridico; pertanto, "essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione". Infatti, per tutelare gli equilibri di bilancio, tutte le disposizioni che comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica devono quantificarli e individuare la relativa copertura. Nella specie, la mancata quantificazione non consentiva di "verificare la copertura degli oneri" indicata dal legislatore regionale a carico del fondo sanitario regionale.

3.10.5.2. La (illegittima) previsione del trattamento economico, anziché tabellare, dei dirigenti di settore della Giunta quale limite massimo del compenso spettante al commissario straordinario esterno nominato per l'ente risultante dall'accorpamento di enti e organismi pubblici regionali (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. **124** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81 Cost., l'art. 1 della legge calabrese n. 17 del 2021 che, novellando l'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2013, ha sostituito il trattamento tabellare con quello economico dei dirigenti di settore della Giunta quale limite massimo del compenso spettante al commissario straordinario, non individuato tra i dirigenti interni della Regione, nominato per l'ente risultante dall'accorpamento di enti e organismi pubblici regionali. La

disposizione comportava palesemente “la possibilità di incrementare notevolmente il compenso attribuibile al commissario straordinario, individuato al di fuori della dirigenza regionale, in quanto riferito al complessivo trattamento economico del dirigente di settore della Giunta”, al quale concorrono voci ulteriori rispetto allo stipendio tabellare (retribuzione individuale di anzianità, posizione e risultato). La mera individuazione del solo limite massimo al compenso consentiva il superamento dell’originario parametro del trattamento tabellare, determinando un incremento della spesa a carico dell’ente risultante dall’accorpamento. Pertanto, era “priva di fondamento l’affermazione del legislatore regionale, nel senso della neutralità finanziaria della disposizione impugnata, così come la relazione tecnico-finanziaria”. È emerso con chiarezza il contrasto della norma *de qua* con l’art. 81, terzo comma, Cost., “concernente l’obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte”. Stante la stretta correlazione dei successivi artt. 2 e 3 (riguardanti l’asserita invarianza finanziaria e l’entrata in vigore), la declaratoria di illegittimità ha fatto venir meno la ragion d’essere dell’intera legge.

3.10.5.3. L’(illegittima) estensione dell’opzione per la fuoriuscita, a fronte della corresponsione di un’indennità, ai lavoratori subordinati in servizio presso gli enti locali beneficiari di trasferimenti regionali, non stabilizzati e ai quali manchino cinque anni al raggiungimento dell’età pensionabile (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 155 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 12 della legge siciliana n. 22 del 2021 il quale estendeva l’opzione per la fuoriuscita dal lavoro, a fronte della corresponsione di un’indennità, già prevista per alcune categorie di dipendenti regionali, ai lavoratori subordinati in servizio presso gli enti locali beneficiari di trasferimenti regionali, non stabilizzati e ai quali mancassero cinque anni al raggiungimento dell’età pensionabile. La norma incrementava i beneficiari dell’opzione, richiedendo “cinque anni, invece che dieci, al raggiungimento dell’età pensionabile”, in assenza di qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri. La mancata indicazione della copertura di spese obbligatorie o di oneri ipotetici, come l’individuazione generica, senza chiarezza finanziaria, degli oneri recati da una legge e delle relative coperture, comportano una violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. Inoltre, introducendo a carico del bilancio regionale un onere di natura corrente a carattere permanente, la disposizione contrastava con l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 che impone al legislatore regionale di quantificare l’onere annuale delle spese a carattere continuativo e con l’art. 7, comma 8, della legge regionale n. 47 del 1977 il quale dispone “espressamente che le leggi (...) che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura”.

3.10.5.4. L’(illegittima) istituzione del commissario regionale nominato dalla Giunta nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all’ingrosso (norme della Regione Campania)

La sentenza n. 187 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 83 della legge campana n. 7 del 2020 (nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 5 del 2021), il quale istituiva un commissario regionale nominato dalla Giunta per i casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all’ingrosso. La norma non individuava la copertura finanziaria dell’onere che potenzialmente essa avrebbe potuto generare, quantomeno per far fronte al compenso del commissario; né la copertura era desumibile dalla relazione tecnica, che non risultava allegata.

3.10.5.5. L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica “Zolgensma” per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 190, 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*.

3.10.5.6. L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 190, 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*.

3.10.5.7. La (illegittima) copertura degli oneri per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale regionale mediante riduzione di disponibilità inerenti a spese non comprimibili e obbligatorie (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **200** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1 della legge siciliana n. 28 del 2021 che autorizzava la spesa per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale regionale, individuando la copertura degli oneri a carico delle risorse stanziata a fronte di spese obbligatorie, non comprimibili, nel Capitolo del bilancio regionale relativo alle retribuzioni del personale non dirigenziale del medesimo Corpo. La disposizione impugnata, recante nuovi oneri a carico del bilancio regionale, non prevedeva "alcuna nuova entrata, né (stabiliva) alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri", utilizzando per la copertura risorse stanziata in un capitolo del bilancio regionale, idoneo a tali fini, in quanto "destinato alla copertura di spese non comprimibili e obbligatorie" (sentenza n. 226 del 2021). In contrasto con l'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, la norma non risultava neppure accompagnata da una relazione tecnica che fornisse analitica dimostrazione dello stanziamento, sul menzionato capitolo di bilancio, di risorse che potessero contenere "eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento" dell'approvazione del bilancio. In via consequenziale, è stato dichiarato illegittimo il successivo art. 3 della legge regionale n. 28 del 2021, in quanto "disposizione meramente applicativa" che si limitava a evidenziare in tabella le variazioni di spesa conseguenti all'attuazione della norma impugnata. La pronuncia ha altresì giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 9, comma 1, lett. a), della legge siciliana n. 1 del 2022 che novellava, recependone il contenuto, l'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2021. La novella modificava l'originaria finalità dell'autorizzazione di spesa, specificando che "sarebbe (stata) solo (quella) di finanziare *una tantum* l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale dello Stato", e continuava a individuare la copertura degli oneri a carico del capitolo del bilancio regionale relativo alle retribuzioni del personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale. Il legislatore siciliano, tuttavia, neppure in quest'occasione forniva "adeguati elementi conoscitivi che (consentissero) di dimostrare l'esistenza di effettive disponibilità, tali da sopportare" oneri ulteriori rispetto a quelli a fronte dei quali era stato effettuato lo stanziamento nel capitolo del bilancio.

3.10.5.8. L'occasionale partecipazione, a titolo onorifico, di tecnici ed esperti ai lavori della Commissione di coordinamento per le aree sciabili (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. – dell'art. 10, comma 3, della legge siciliana n. 12 del 2021 che – nell'istituire la Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili, e nel disporre che i suoi componenti svolgono i propri compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese – contempla l'occasionale partecipazione ai lavori, a titolo onorifico, di tecnici ed esperti, senza estendere nei loro confronti la previsione sia della gratuità della partecipazione sia dell'assenza del rimborso spese. La Corte ha escluso il denunciato *vulnus* in quanto da una lettura in combinato disposto con l'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 – che, "quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali" (sentenza n. 172 del 2018) e stabilisce in generale che la partecipazione agli organi collegiali è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla disciplina vigente – discende che la norma impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari. Infatti, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati si configura come una partecipazione all'organo collegiale ed è, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall'altro, nessuna estensione è apportata al rimborso spese.

3.10.5.9. L'erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

3.10.5.10. L'(illegittima) autorizzazione all'Amministrazione regionale a concedere ai Comuni anticipazioni per le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione di opere abusive e di rimessione in pristino (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **255** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 20, comma 1, della legge sarda n. 17 del 2021 che autorizzava l'Amministrazione regionale a concedere ai Comuni anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione di opere abusive e di rimessione in pristino. Il legislatore regionale ha inteso garantire la tutela del territorio, sostenendo gli enti locali nell'esecuzione dei detti provvedimenti. Tuttavia, questa finalità "non giustifica alcuna deroga al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata della esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio", secondo le modalità previste nel d.lgs. n. 118 del 2011. La disposizione non conteneva alcuna quantificazione della spesa derivante dalla sua applicazione né l'indicazione del relativo stanziamento.

3.11. Gli atti normativi secondari

3.11.1. Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale)

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **77** e **216**, 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. La pubblica amministrazione

4.1. I principi

4.1.1. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

4.1.1.1. La connessione con il principio di ragionevolezza e il relativo sindacato

"La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può (...) essere invocata se non attraverso la denuncia di arbitrarietà e di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata" (sentenze nn. 208 del 2014, 243 del 2005, 306 e 63 del 1995, 250 del 1993; ordinanze nn. 100 e 47 del 2013). Così la sentenza n. **258**.

4.1.1.2. I vincoli di scopo e di attività alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

4.1.1.3. L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

4.1.1.4. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **27**, l'analoga voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4.1.1.5. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **75**, l'analoga voce in *L'attività*.

4.1.1.6. L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

4.1.1.7. Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, l'analoga 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*.

4.1.1.8. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

4.1.1.9. La (illegittima) previsione di requisiti differenti da quelli stabiliti dalla disciplina statale per l'inserimento nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **155**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

4.1.1.10. La facoltà dei Comuni di acquisire partecipazioni di minoranza in società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

4.1.1.11. L'(illegittimo) obbligo delle Camere di commercio di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, conseguiti tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2019,

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **210**, l'analoga voce in *Le Camere di commercio*.

4.1.1.12. La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza*.

4.1.1.13. La previsione del termine di decadenza di un anno dalla data di emanazione, anziché dell'ordinaria prescrizione decennale, per la rettifica dell'originario provvedimento dell'ente previdenziale di liquidazione del TFS (la fattispecie dell'errore di calcolo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **258**, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

4.1.1.14. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 267, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

4.1.1.15. L'esclusione dei funzionari della Polizia di Stato dal beneficio del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto per l'accesso alle rispettive carriere

Si veda, in relazione alla sentenza n. 270, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

4.1.2. Il principio di separazione tra politica e amministrazione

4.1.2.1. La qualificazione come naturale corollario del principio di imparzialità della pubblica amministrazione

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce “un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. (sentenza n. 108 del 2015). Infatti, al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come naturale corollario, la separazione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento” (sentenze nn. 81 del 2013 e 453 del 1990). Così la sentenza n. 70.

4.1.2.2. L'art. 97 Cost. come limite al potere del legislatore di identificare e distinguere gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale

La sentenza n. 70 ha precisato che “l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa (...) spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione (sentenza n. 108 del 2015)”.

4.1.2.3. La (illegittima) facoltà del sindaco di conferire a soggetti estranei all'amministrazione incarichi a supporto degli uffici amministrativi (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana – La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione*.

4.1.3. Le sanzioni

4.1.3.1. 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

Il principio di proporzionalità delle sanzioni rispetto alla gravità dell'illecito “si applica anche al di fuori dei confini della responsabilità penale, e in particolare alla materia delle sanzioni amministrative a carattere punitivo, rispetto alle quali esso trova il proprio fondamento nell'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sentenza n. 112 del 2019)”. Così la sentenza n. 95.

La sentenza n. **246** ha ribadito che “il principio di necessaria proporzionalità della sanzione alla condotta illecita trova applicazione anche al trattamento sanzionatorio di natura amministrativa”. Le sentenze nn. 112 e 212 del 2019 hanno affermato che “il principio di proporzionalità rispetto alla gravità dell’illecito deve trovare applicazione con riferimento alla generalità delle sanzioni amministrative”. La prima delle indicate pronunce – nel dichiarare illegittimo l’art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui prevedeva, in caso di abuso di informazioni privilegiate, la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell’illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, anziché del solo profitto – ha sostenuto che “il principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dall’art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione” (nella specie è stato identificato negli artt. 3 e 42 Cost. il fondamento domestico del principio di proporzionalità di una sanzione, quale la confisca, che incide in senso limitativo sul diritto di proprietà dell’autore dell’illecito). La seconda pronuncia, inerente alla sanzione pecuniaria prevista per l’illecito amministrativo *ex art.* 98, comma 9, del d.lgs. n. 259 del 2003, ha sottolineato che “possono essere (...) estesi alla materia delle sanzioni amministrative gli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di ampiezza e di limiti degli interventi” della Corte “sulla misura delle sanzioni penali fissata dal legislatore”.

ii) L’illecito quale causa giuridica della proporzionata sofferenza, in termini di restrizione di un diritto, subita dal destinatario di una sanzione amministrativa a carattere punitivo

Le sanzioni amministrative a carattere punitivo condividono 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 (...) 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” (sentenze nn. 185 del 2021, 212, 112 e 88 del 2019, 22 del 2018). Così la sentenza n. **95**.

iii) L’applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative

La sentenza n. **266** ha affermato che “il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative” (sentenze nn. 246 e 95 del 2022, 185 del 2021, 112 del 2019).

4.1.3.2. La retroattività della *lex mitior*

i) L’applicabilità del principio alle sanzioni amministrative di natura punitiva

La sentenza n. **198** ha rammentato che, dopo una prima enunciazione di principio contenuta nella sentenza n. 193 del 2016, la sentenza n. 63 del 2019 ha “espressamente affermato l’applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte Edu”. Infatti, rispetto a singole sanzioni amministrative aventi natura e finalità punitiva, “il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della materia penale”, ivi compreso il principio di retroattività della *lex mitior*, “non potrà che estendersi anche a tali sanzioni” (sentenza n. 68 del 2021). Del resto, “l’estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione punitiva è conforme anche alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell’art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura punitiva, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti dell’autore dell’illecito tale sanzione, 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”.

4.1.3.3. L'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sanzione appropriata per ciascun illecito amministrativo, salvi i limiti della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio

“Per quanto debba riconoscersi un ampio margine di discrezionalità al legislatore nell'individuare la misura della sanzione appropriata per ciascun illecito amministrativo, una tale discrezionalità non può sconfinare nella manifesta irragionevolezza e nell'arbitrio, come nei casi in cui la scelta sanzionatoria risulti macroscopicamente incoerente rispetto ai livelli medi di sanzioni amministrative previste per illeciti amministrativi di simile o maggiore gravità”. Così la sentenza n. 95.

Secondo la sentenza n. 266, “la discrezionalità legislativa nelle scelte relative all'*an* e al *quantum* delle sanzioni amministrative incontra il limite della manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 62 del 2021, 212 e 115 del 2019).

4.1.3.4. Le condizioni di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide (il rispetto del principio di ragionevolezza e l'esigenza di un'adeguata giustificazione dell'omologazione di fatti differenti)

La giurisprudenza costituzionale, “sorta con riferimento alle sanzioni penali in senso stretto, ritiene in effetti che, in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiano in linea con il volto costituzionale del sistema penale e siano anzi indiziate di illegittimità costituzionale, potendo il relativo dubbio 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” (sentenze nn. 222 del 2018 e 50 del 1980). Questa affermazione “si presta ad essere estesa, *mutatis mutandis*, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo” (sentenza n. 185 del 2021) giacché “pure in quest'ambito previsioni sanzionatorie rigide (...) che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbono rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione” (sentenza n. 212 del 2019). Ciò “comporta l'esigenza di verificare se anche le infrazioni meno gravi riconducibili al perimetro applicativo di una fattispecie per la quale è comminata una sanzione amministrativa di natura punitiva” (quale nella specie è la revoca della patente: sentenza n. 68 del 2021) “siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente (...) sproporzionata la sanzione”. Alla luce di tale criterio, la Corte “ha ad esempio escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. della sanzione (fissa) della revoca della patente per le ipotesi aggravate di omicidio stradale o lesioni personali gravi o gravissime stradali (giudicando invece irragionevole tale sanzione in relazione alle rispettive ipotesi non aggravate: sentenza n. 88 del 2019); e ha, altresì, giudicato immuni da censure le sanzioni, parimenti fisse, della rimozione del magistrato e della destituzione del notaio previste in relazione a gravi figure di illecito disciplinare” (sentenze nn. 197 del 2018 e 133 del 2019). Così la sentenza n. 266.

4.1.3.5. La ritenuta illegittimità di automatismi legislativi in tema di revoca della patente (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. 246 ha rammentato che la Corte ha già scrutinato disposizioni che prevedevano “la revoca, in via automatica, del titolo abilitativo alla guida, sia quale sanzione accessoria disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna, sia quale sanzione amministrativa applicata dal prefetto, in relazione a fattispecie di rilievo in senso lato penale”, dichiarandone l'illegittimità per contrasto con l'art. 3 Cost. Le sentenze nn. 99 e 24 del 2020 – concernenti l'art. 120, comma 2, cod. strada, in relazione all'automatica applicazione da parte del prefetto della sanzione della revoca della patente nei confronti di soggetti sottoposti a misure di sicurezza e di prevenzione – hanno ritenuto “l'automatismo del provvedimento prefettizio contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza irrogabili, oltretutto contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza, il quale, nel disporre la misura di sicurezza, può consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare – in presenza di determinate condizioni – a fare uso della patente”; quanto ai destinatari delle misure di prevenzione, “il provvedimento di revoca automatica è stato ritenuto idoneo a innescare un corto circuito all'interno dell'ordinamento, nel caso in

cui l'utilizzo della patente sia funzionale alla ricerca di un lavoro che al destinatario della misura di prevenzione sia prescritta dal Tribunale". Con riferimento a una fattispecie di automatica applicazione della sanzione amministrativa della revoca della patente, quale sanzione accessoria alla condanna penale, la sentenza n. 88 del 2019 ha dichiarato illegittimo l'art. 222, comma 2, cod. strada nella parte in cui estendeva detta sanzione indistintamente a tutte le ipotesi, sia aggravate dalle circostanze "privilegiate" sia non aggravate, di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime. "A fronte della gravità delle condotte poste in essere in violazione delle norme della circolazione stradale e, quindi, del disvalore articolato secondo una precisa graduazione, (...) la disposizione censurata dava luogo ad un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca". La sentenza n. 22 del 2018, avente ad oggetto la questione di costituzionalità dell'art. 120, commi 1 e 2, cod. strada, in relazione all'automatismo della revoca della patente, conseguente alla condanna per reati in materia di stupefacenti, ha riscontrato la violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza. La norma – sul presupposto di un'indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo abilitativo alla guida – ricollegava "in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità", in quanto la condanna "può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità", che possono essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. "Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità".

4.1.3.6. Il trattamento sanzionatorio dell'acquisto di stupefacenti per esclusivo uso personale

La sentenza n. 148 ha ribadito che "l'art. 75 t.u. stupefacenti rappresenta il momento saliente di emersione della strategia (...) volta a differenziare, sul piano del trattamento sanzionatorio, la posizione del consumatore della droga da quelle del produttore e del trafficante. L'idea di fondo del legislatore è che l'intervento repressivo debba rivolgersi precipuamente nei confronti dei secondi, dovendosi scorgere, di norma, nella figura del tossicodipendente o del tossicofilo una manifestazione di disadattamento sociale, cui far fronte, se del caso, con interventi di tipo terapeutico e riabilitativo" (sentenza n. 109 del 2016). "L'intento terapeutico e riabilitativo, alternativo rispetto alla logica della punizione, perseguito dal legislatore nei confronti del consumatore di sostanze stupefacenti si manifesta con particolare evidenza nella disciplina di cui al comma 2 dell'art. 75, che prevede l'invito all'interessato a seguire, ricorrendone i presupposti, un programma terapeutico e socio-riabilitativo, ovvero altro programma educativo e informativo personalizzato in relazione alle sue specifiche esigenze, predisposto dal servizio pubblico per le tossicodipendenze o da una struttura privata autorizzata. Meno evidente appare, invero, la natura giuridica delle sanzioni previste dal comma 1, da irrogarsi entro il minimo e il massimo previsto a seconda che la condotta abbia a oggetto droghe cosiddette pesanti o leggere, e sottoposte a un procedimento applicativo che ricalca in larga misura quello previsto per la generalità delle sanzioni amministrative" dalla legge n. 689 del 1981: la sospensione della patente, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli, del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, della licenza di porto d'armi, del passaporto o altro documento equipollente e del permesso di soggiorno per motivi di turismo, per i cittadini extracomunitari, nonché i relativi divieti di conseguimento.

4.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

4.2.1. La privatizzazione del pubblico impiego

La disciplina del pubblico impiego, originariamente contenuta nel d.P.R. n. 3 del 1957, stabiliva che "il rapporto di lavoro pubblico era costituito e gestito per atto unilaterale della pubblica amministrazione quale esercizio di un potere pubblico. In seguito, il legislatore ha avviato una profonda riforma del pubblico impiego finalizzata ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni anche in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, a razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, a realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato e garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori". Così la sentenza n. 190.

4.2.2. La distinzione tra impiego civile e militare (in particolare sotto il profilo previdenziale)

La sentenza n. 270 ha rilevato che il d.P.R. n. 1092 del 1973, recante la normativa sul trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato, detta per i militari “una disciplina che diverge in modo significativo da quella parallela per gli impiegati civili, contemplando (...) regole più favorevoli in considerazione della peculiarità dello *status* militare, del rispettivo ordinamento, delle caratteristiche del rapporto di servizio e delle funzioni espletate. Si tratta di un *corpus* normativo che, pur inquadrandosi in un contesto profondamente modificato, conserva tuttavia ragioni di perdurante attualità, attesa la distinzione fra impiego civile e militare, che continua a comportare significative diversità di regolazione, riflesso della differenza strutturale dei rispettivi ordinamenti”.

4.2.3. L'accesso ai pubblici uffici

4.2.3.1. Il principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro e l'ammissibilità di deroghe giustificate dalla natura o dal contesto dell'attività ovvero da oggettive necessità dell'amministrazione (i limiti alla discrezionalità del legislatore)

La sentenza n. 262 ha affermato che l'ordinamento nazionale “pone un principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego” (d.lgs. n. 216 del 2003, attuativo delle direttive 2000/78/CE e 2014/54/UE). Già l'art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 aveva stabilito che “la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione. (...) La stessa normativa legislativa “ammette deroghe al principio di portata generale della parità di trattamento in base all'età – che possono anche essere apportate dai regolamenti di cui al citato art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 – giustificate in ragione della natura dell'attività lavorativa, del contesto in cui essa viene espletata (...) o comunque di oggettive necessità dell'amministrazione”. Ad ogni modo, come più volte ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, rientra nella discrezionalità del legislatore “stabilire requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi, purché non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole e, comunque, siano immuni da ingiustificate disparità di trattamento” (sentenze nn. 275 del 2020, 160 del 2000, 466 del 1997; ordinanze nn. 268 del 2001 e 357 del 1999).

4.2.3.2. Il possesso dei requisiti di ammissione al concorso alla data di scadenza della presentazione delle domande quale principio generale, derogabile dal legislatore nella sua discrezionalità

La sentenza n. 275 del 2020 ha già affermato che “la scelta di fissare il possesso dei requisiti di ammissione alla data di scadenza della presentazione delle domande, pur assurgendo a principio generale della legislazione sui concorsi pubblici (...) non costituisce una scelta costituzionalmente obbligata. Nella sua discrezionalità, il legislatore può (...) indicare una data diversa e anteriore, con riferimento a requisiti posti in deroga a quelli ordinari, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza e della uniformità di trattamento tra categorie omogenee di candidati”. Così la sentenza n. 89.

4.2.3.3. La non configurabilità di un affidamento tutelabile in merito alla partecipazione a un concorso interamente riservato

La sentenza n. 89 ha confermato che “un affidamento tutelabile non può riposare sull'aspettativa di partecipare a un concorso interamente riservato e, dunque, bandito in deroga alla regola del concorso pubblico *ex art.* 97, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 133 del 2020 e 110 del 2017).

4.2.3.4. Lo scorrimento delle graduatorie quale soluzione, non più eccezionale, alternativa all'indizione di nuovi concorsi e funzionale alle esigenze di buon andamento

Secondo la sentenza n. 267, “lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni,

quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi" (sentenze nn. 273 e 77 del 2020). "In questa prospettiva, lo scorrimento – che non costituisce, di per sé, una deroga al principio del pubblico concorso, giacché presuppone lo svolgimento di una selezione concorsuale (...) – può, in determinate situazioni, anche contribuire a realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione, poiché consente di far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute (sentenza n. 126 del 2020) e di realizzare finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure (sentenza n. 5 del 2020)".

4.2.3.5. I limiti allo scorrimento delle graduatorie concorsuali e l'esigenza di ragionevoli termini di efficacia

La sentenza n. 267 ha puntualizzato che "le previsioni della durata delle graduatorie concorsuali per attingere alla provvista degli idonei devono essere circondate da determinate prudenze. In particolare, (...) lo scorrimento entra in conflitto con il principio del buon andamento, non solo quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire, ma anche allorché la graduatoria già approvata non rifletta più una valutazione attendibile dell'idoneità e della qualificazione professionale dei candidati in conseguenza delle modifiche frattanto introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti o, comunque, del tempo trascorso (sentenza n. 126 del 2020). A quest'ultimo riguardo, inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha anche esplicitato l'esigenza che i termini temporali di efficacia delle graduatorie rimangano contenuti entro limiti ragionevoli, in modo da evitare che la graduatoria già approvata cessi di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico". Il legislatore statale – "le cui scelte in materia possono contribuire a enucleare e a definire i contorni del principio di buon andamento che le regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza" – con l'art. 1, comma 362, della legge n. 145 del 2018 ha prorogato sino al 30 settembre 2019 la validità di graduatorie sensibilmente risalenti, in quanto approvate dal 1° gennaio 2010; tuttavia, il reclutamento è stato subordinato al rispetto di rigorose prescrizioni e tale disciplina è stata, in ogni caso, finalizzata a ripristinare gradualmente la regola generale, allora vigente, della durata triennale della validità delle graduatorie. La suddetta disciplina transitoria è stata poi riprodotta nel comma 147 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, che "si iscrive in un intervento normativo volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici e a circoscriverne contestualmente la validità, a regime, al più ristretto lasso temporale di due anni dalla loro approvazione".

4.2.3.6. La facoltà delle Regioni di derogare ai criteri statali di selezione per il conferimento a esterni di incarichi fiduciari di stretta collaborazione con l'organo politico, nel rispetto dei canoni della buona amministrazione

La sentenza n. 70 ha puntualizzato che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione posti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, "dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico (sentenza n. 43 del 2019), a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi, di matrice statale, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti (...) e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione" (sentenze nn. 53 del 2012 e 7 del 2011), scongiurando "il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni" (sentenza n. 252 del 2009).

4.2.3.7. La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea per il conferimento dell'incarico fiduciario di esperto del sindaco a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, la voce *La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea, motivata dal peculiare carattere fiduciario del personale di diretta collaborazione in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana – La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione.*

4.2.3.8. L'ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura riservata straordinaria, previsti per il reclutamento di docenti di sostegno nella scuola secondaria, degli iscritti ai (soli) percorsi di specializzazione avviati entro il 29 dicembre 2019 (il quarto ciclo TFA)

La sentenza n. 89 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 18-ter, del d.l. n. 126 del 2019, il quale dispone l'ammissione con riserva alla procedura straordinaria prevista per il reclutamento di docenti di sostegno degli iscritti ai soli corsi di specializzazione avviati entro il 29 dicembre 2019 e lo scioglimento della riserva solo per conseguimento della specializzazione entro il 15 luglio 2020. Il d.lgs. n. 59 del 2017 prevede un sistema unitario di formazione e accesso ai ruoli per l'insegnamento nella scuola secondaria, in base al quale anche coloro che aspirino a diventare insegnanti di sostegno devono possedere i medesimi requisiti richiesti per accedere ai ruoli comuni e devono sostenere un pubblico concorso. Per rimediare alla grave carenza di personale di ruolo nelle scuole statali e ridurre il ricorso ai contratti a termine, il d.l. n. 126 del 2019 ha introdotto una disciplina derogatoria, nell'ambito della quale la norma impugnata ha consentito l'ammissione con riserva al concorso straordinario dei docenti iscritti al quarto ciclo dei tirocini formativi attivi (TFA), in quanto già avviato alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Successivamente, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca n. 92 del 12 febbraio 2020, è stato avviato "un nuovo ciclo di tirocini, il quinto, indicando le date del 2 e 3 aprile 2020 per le prove preselettive di accesso e il mese di maggio 2021 come termine ultimo di conclusione del percorso formativo". Ciò posto, la situazione degli iscritti al quarto ciclo non è equiparabile a quella degli iscritti al quinto ciclo, in quanto, alla data di entrata in vigore della legge di conversione della norma impugnata, "risultava in via di (avanzato) svolgimento un solo ciclo TFA, il quarto", e i primi avevano "presumibilmente già acquisito gran parte delle competenze richieste per partecipare al concorso per il reclutamento degli insegnanti di sostegno" e avrebbero dovuto terminare il tirocinio entro febbraio 2020. Gli aspiranti alla frequenza del quinto ciclo, invece, "non avrebbero potuto essere contemplati dalla norma censurata in quanto il corso secondo il programma originario (...) sarebbe terminato in data certamente non utile" per consentire lo scioglimento della riserva e l'assunzione in servizio prima dell'avvio dell'anno scolastico. Successivamente, a causa del sopravvenire improvviso dell'emergenza pandemica, il decreto del Ministro dell'università e della ricerca n. 176 del 2020 ha differito il termine del tirocinio per il quarto ciclo al 31 maggio 2020, "data comunque utile per consentire il definitivo conseguimento del titolo entro il 15 luglio 2020, giorno fissato per lo scioglimento della riserva" e l'assunzione in servizio prima dell'inizio dell'anno scolastico 2020-2021. Nel contempo, l'art. 2 del d.l. n. 22 del 2020 ha disciplinato "diversamente la prova scritta del concorso straordinario" e ha autorizzato "l'amministrazione a modificare il relativo bando ai fini della posticipazione del termine di presentazione delle domande". Tuttavia, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, "non ha affatto previsto (...) l'estensione, agli aspiranti frequentatori del quinto ciclo TFA, della legittimazione eccezionale a partecipare con riserva alle procedure concorsuali straordinarie di reclutamento", mantenendo "la scelta *ab origine* operata con la norma censurata", ritenuta "in linea con il principio di uguaglianza che impone l'adozione di discipline differenti per situazioni oggettivamente diverse" (sentenza n. 172 del 2021). Invero, la norma censurata introduce "quale requisito derogatorio per l'ammissione con riserva al concorso stesso la mera iscrizione al corso di specializzazione in luogo del conseguimento del relativo titolo" e, in deroga al principio generale "di fissare il possesso dei requisiti di ammissione alla data di scadenza della presentazione della domanda", fissa il momento di maturazione del predetto requisito derogatorio "nella data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto". Le descritte deroghe alla disciplina ordinaria in materia di concorsi per il pubblico impiego risultano conformi al principio di ragionevolezza, stante l'esigenza di risolvere il problema del precariato prima dell'avvio dell'anno scolastico, esigenza che fornisce un'"adeguata giustificazione della previsione che limita la categoria dei partecipanti a coloro che sono in possesso di un determinato requisito – fissato in via derogatoria – al momento di entrata in vigore della legge, anziché a quello di scadenza del termine di presentazione delle domande". Atteso che i partecipanti al quinto ciclo TFA non avrebbero "potuto concludere il percorso in tempo utile per partecipare a un concorso programmato per favorire il reclutamento già a partire dall'anno scolastico 2020-2021", non è ipotizzabile una lesione del loro affidamento, non potendo essi nutrire una ragionevole aspettativa di ammissione alle procedure straordinarie *de quibus*, sin dall'inizio rivolte a una ben definita platea di aspiranti, ormai prossimi alla specializzazione. Infine, la sentenza ha dichiarato inammissibili, per genericità e apoditticità, le questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione, sollevate in riferimento agli artt. 2, 32, 34 e 113 Cost. Invero,

l'art 1, comma 18-ter, del d.l. n. 126 del 2019, qualificabile come legge provvedimento, non restringe la platea dei partecipanti al concorso, bensì “ne determina un significativo ampliamento ammettendo a partecipare anche soggetti non ancora in possesso del requisito della specializzazione per il ruolo di insegnanti di sostegno ma in procinto di conseguirlo”, così “aumentando le opportunità di assunzione di insegnanti di sostegno, e di conseguenza, la tutela dei diritti” dei discenti.

4.2.3.9. L'assunzione presso il Ministero dell'Istruzione, mediante apposita procedura selettiva, dei dipendenti delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole

Si veda, in relazione alla sentenza n. 176, la voce *L'ampia discrezionalità del legislatore nella materia dei licenziamenti collettivi in I rapporti economici – Il lavoro*.

4.2.3.10. La (illegittima) previsione del limite di 30 anni di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato

La sentenza n. 262 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, nella parte in cui prevedeva il limite di 30 anni di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato. Il suddetto d.lgs. introduce alcune deroghe alla regola generale che non prevede alcun limite massimo di età per la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni. In particolare, sono stabiliti limiti massimi di età per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla carriera dirigenziale della Polizia in base ai diversi ruoli, dei funzionari, dei funzionari tecnici nonché dei medici e dei medici veterinari. La norma censurata – che fissava un requisito di età (30 anni) particolarmente basso per la partecipazione concorsuale non solo degli psicologi ma anche degli altri funzionari tecnici della Polizia (quali ingegneri, fisici, chimici e biologi) – è stata ritenuta arbitraria e irragionevole, anche in relazione ad altri settori dell'ordinamento. Infatti, il limite massimo di età sia per l'accesso al ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza (art. 9 del d.lgs. n. 69 del 2001) – tra cui rientra il comparto sanitario, che comprende la specialità “psicologia” – sia per l'accesso al ruolo tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri (art. 664 del d.lgs. n. 66 del 2010) è attualmente fissato in 32 anni. Tale arbitrarietà e irragionevolezza è stata rilevata anche in relazione alla disciplina della carriera dei commissari tecnici psicologi, chiamati a svolgere funzioni di carattere non prettamente operativo ma tecnico-scientifico, la cui peculiarità richiede un lungo e specializzato *iter* formativo, essendo previsto non solo il possesso della laurea magistrale o specialistica, ma altresì l'abilitazione professionale in psicologia conseguita mediante esame di Stato e l'iscrizione nell'apposito albo professionale. Inoltre, per il reclutamento dei funzionari tecnici psicologi della Polizia, non è richiesto il superamento di prove di efficienza fisica: ciò dimostra ulteriormente che non sono strettamente necessarie, per l'esercizio dell'attività di competenza, specifiche caratteristiche fisiche connesse all'età.

4.2.4. Il rapporto d'impiego

4.2.4.1. Il ruolo centrale della contrattazione collettiva nella definizione dei trattamenti retributivi

“A seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (operata dal d.lgs. n. 29 del 1993), si è assistito a una progressiva valorizzazione dei contratti collettivi, a fronte di disposizioni di legge preesistenti, salvo che non vi fossero espresse disposizioni in senso contrario (sentenza n. 507 del 2000). Questo peculiare sistema di delegificazione, che ha subito nel tempo alcune modifiche rispetto all'impianto originario, ha sempre riservato alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella definizione dei trattamenti retributivi”. Così la sentenza n. 145.

4.2.4.2. Il limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti per i lavoratori pubblici, pari al trattamento annuo lordo del primo presidente della Corte di cassazione (la non irragionevolezza del bilanciamento tra valori confliggenti sotteso alla scelta legislativa in un contesto di risorse limitate)

La sentenza n. 27 ha richiamato la sentenza n. 124 del 2017 nella quale si è evidenziato che “la disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e

pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente”. Il limite delle risorse disponibili, “immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale”, come la parità di trattamento, il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e comunque idonea a garantire un’esistenza libera e dignitosa, il diritto a un’adeguata tutela previdenziale, il buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte “ha, dunque, già valutato il bilanciamento tra i richiamati valori confliggenti effettuato dal legislatore, escludendo che il limite massimo alle retribuzioni, dettato nel settore pubblico sulla base di criteri non uniformi a quelli relativi al settore privato, ispirati alle leggi di mercato, sia manifestamente irragionevole” (sentenze nn. 89 del 2020, 178 del 2017, 192 del 2015). La previsione di un tetto alle retribuzioni dei pubblici dipendenti “ha, poi, un particolare significato che evidenzia come l’attività delle alte cariche dello Stato vada al di là di un profilo di mera proporzionalità del trattamento retributivo”. Né “il sacrificio economico imposto dalla previsione di un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni” è tale da ledere “in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro (...) libero di esplicarsi nelle forme più convenienti”. Del resto, la soglia, “commisurata alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione, è da considerare adeguata”.

In termini sostanzialmente analoghi si è espressa la sentenza n. **128**.

4.2.4.3. Le indennità di fine rapporto

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **258**, le voci *Le indennità di fine rapporto quali emolumenti retributivi con concorrente funzione previdenziale (la tendenziale assimilazione alle regole del settore privato e la coesistenza di diverse discipline)* e *La discrezionalità del legislatore nel disegnare discipline ragionevolmente differenziate delle singole indennità di fine rapporto in I rapporti economici – Il lavoro*.

4.2.4.4. L’inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

La sentenza n. **27** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, 1, commi 471, 473 e 474, della legge n. 147 del 2013 e 13 del d.l. n. 66 del 2014, impugnati, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53, 97 Cost. e 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, nella parte in cui prevedono, quale limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti per i lavoratori pubblici, compresi i compensi corrisposti per un servizio onorario come quello di giudice tributario, il trattamento economico lordo annuo del primo presidente della Corte di cassazione (240.000 euro), destinando le risorse rivenienti dall’applicazione della misura al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. La disciplina del limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico e al cumulo tra retribuzioni e pensioni “si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente”. Il limite delle risorse disponibili, “immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori” costituzionali, come la parità di trattamento, il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e comunque idonea a garantire un’esistenza libera e dignitosa, il diritto alla tutela previdenziale, il buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte ha già ritenuto non manifestamente irragionevole “il limite massimo alle retribuzioni, dettato nel settore pubblico sulla base di criteri non uniformi a quelli relativi al settore privato, ispirati alle leggi di mercato”. Del resto, l’attività delle alte cariche dello Stato va al di là di un profilo di mera proporzionalità del trattamento retributivo e il sacrificio economico non lede “in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro”; la soglia, “commisurata alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione, è da considerare adeguata”. In base a queste argomentazioni, è stata esclusa la pretesa ingiustificata disparità di trattamento, da un lato, tra giudici tributari che siano pubblici dipendenti, interessati dal “tetto” retributivo, e giudici tributari che non lo siano; dall’altro, all’interno della categoria dei dipendenti pubblici che svolgano il servizio di giudici tributari, tra coloro che siano prossimi o abbiano raggiunto il tetto e coloro che non lo siano. “La comparazione tra categorie di dipendenti pubblici, alla stregua della misura della loro retribuzione, non è pertinente rispetto alla *ratio* dell’intervento normativo denunciato, che ha lo scopo di porre un limite ai soli redditi più elevati salvaguardando comunque l’adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata, che utilizza, quale cifra di riferimento, un elevato livello stipendiale, relativo (...) ad una

figura di indubbio prestigio”. È, quindi, “coerente sul piano sistematico che il tetto colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati. Tanto più che l’introduzione di tale tetto vale anche a porre rimedio alle differenziazioni fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell’amministrazione e concorre agli obiettivi di più ampio spettro volti a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche” (sentenza n. 124 del 2017). La Corte, dopo aver rammentato che il limite retributivo “mira a realizzare anche un fine di mutualità intergenerazionale, consentendo un più ampio accesso al pubblico impiego”, ha negato che esso integri un prelievo di natura tributaria. L’autorità statale, “legiferando, è intervenuta in veste di datore di lavoro dei dipendenti pubblici interessati (...) e non come ente impositore”. Inoltre, “la fissazione di una soglia retributiva non importa una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico, né un’acquisizione di risorse al bilancio dello Stato e, pertanto, è priva degli elementi che connotano indefettibilmente la prestazione tributaria (sentenza n. 234 del 2020)”. Piuttosto, il limite al cumulo dei compensi definisce “una regola conformativa delle medesime retribuzioni (sentenza n. 200 del 2018): in questa prospettiva, va considerato il vincolo impresso dal legislatore alle risorse derivanti dall’applicazione delle norme censurate, destinate annualmente al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. In merito alla dedotta violazione dell’art. 36 Cost., si è osservato che le disposizioni in esame non incidono sulla struttura della retribuzione del personale pubblico ma introducono “un limite massimo del tutto congruo, ancorato ad un riferimento quantitativo ragguardevole, come tale non idoneo a ledere i livelli essenziali dei diritti. La commisurazione del tetto alla retribuzione (...) del primo presidente della Corte di cassazione non risulta (...) inadeguata e tale da violare il diritto al lavoro o svilire l’apporto professionale delle figure più qualificate, garantendo, invece, che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate” (sentenza nn. 124 del 2017, 178 e 153 del 2015, 310 del 2013, 223 del 2012, 1 del 1978). “Quanto alla circostanza che si sarebbe comunque in presenza di una prestazione lavorativa non retribuita, è dirimente il fatto che si tratta pur sempre di una prestazione frutto di una scelta volontaria. Il censurato temporaneo blocco della retribuzione risponde al principio di gradualità nell’attuazione dei diritti, di modo che è comunque compatibile con la Costituzione una normativa che cerchi di dare progressiva esecuzione alle disposizioni sui diritti, sulla base delle risorse in concreto disponibili”. In generale, “la soglia individuata attua un contemperamento non irragionevole dei principi costituzionali – dei quali il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata – e non sacrifica in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, né compromette in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del dipendente pubblico, libero di esplicarsi nelle forme più convenienti. (...) Non è, invero, precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole e rispetti requisiti rigorosi che salvaguardino l’idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti, atteso che il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate” (sentenza n. 241 del 2016). All’asserita violazione del principio di buon andamento dell’amministrazione si è replicato che esso “non può essere associato alle politiche di incrementi retributivi, i quali non sono legati da un vincolo funzionale all’efficiente organizzazione” della stessa (sentenze nn. 96 del 2016, 154 del 2014, 304 del 2013, 273 del 1997; ordinanze nn. 263 del 2002, 368 del 1999, 205 del 1998). “Non sussiste, infatti, un rapporto diretto di causa ed effetto tra la previsione della limitazione retributiva e la dissuasione dall’espletamento di attività, la cui retribuzione comporterebbe il superamento del tetto massimo. E quand’anche tale effetto dissuasivo si producesse, esso non è automaticamente di pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione, posto che l’efficienza della macchina amministrativa non è di per sé scalfita dal fatto che determinate funzioni siano esercitate da personale che non gode del livello retributivo massimo consentito ma dispone comunque di adeguata competenza e professionalità. La previsione si giustifica, d’altronde, in ragione del contemperamento di interessi in conflitto e persegue altresì (...) l’obiettivo di promuovere il ricambio generazionale nel lavoro pubblico”. In ogni caso, “il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, può prefigurare soluzioni diverse e modulare in senso più duttile il cumulo tra retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, tenuto conto altresì del mutamento del costo della vita, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo della disciplina restrittiva”.

4.2.4.5. La disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza

Si veda, in relazione alla sentenza n. **70**, la voce *Il rispetto della disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana – La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione*.

4.2.4.6. Il computo dei compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

La sentenza n. **128** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014 e 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23, 36 e 53 Cost., nella parte in cui computa i compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato, costituiti dagli onorari e dalle spese di lite liquidati in sentenza a carico delle controparti (cosiddetto "riscosso"), ai fini del raggiungimento del tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici. La sentenza n. 27 del 2022 ha già "escluso che la previsione di un tetto retributivo costituisca un prelievo di natura tributaria, ovvero una prestazione patrimoniale imposta", non sussistendo i requisiti dell'effettiva decurtazione patrimoniale e della mancanza di una modifica del rapporto sinallagmatico. La pretesa patrimoniale dell'avvocato o del procuratore dello Stato alla partecipazione al "riscosso" risulta, infatti, "quantomeno subordinata alla condanna della controparte alle spese ovvero alla presenza di una transazione che ponga su quest'ultima il costo del giudizio: sino a quando non viene a concretarsi tale presupposto, l'avvocato dipendente può dirsi titolare solo di una aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti, sino a quel momento solo eventuale". Poiché la revisione quantitativa del diritto alla ripartizione insiste su situazioni giuridiche soggettive non ancora maturate, non si riscontra un'effettiva decurtazione, la quale "presuppone l'incidenza della novità normativa su situazioni soggettive di matrice patrimoniale compiutamente formate". Inoltre, il comma 5 del menzionato art. 9 "ha introdotto nel sistema verifiche di rendimento destinate ad incidere sul *quantum* del diritto a godere degli emolumenti in questione in ragione di alcuni filtri valutativi definiti dalla normazione secondaria". Le modifiche introdotte dalla novella incidono sul sinallagma contrattuale perché "il diritto alle propine viene modulato differentemente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale, così da condurre la fattispecie al di fuori dei casi di imposizione tributaria anomala e implicita, in altre occasioni riscontrati" (sentenza n. 236 del 2017). La disciplina in esame contiene dunque una "regola conformativa" delle retribuzioni (sentenze nn. 27 del 2022 e 200 del 2018). È altresì risultato erroneo il presupposto interpretativo del rimettente secondo cui la provvista dei compensi, nonostante la loro natura retributiva, non sarebbe sostanzialmente a carico del bilancio statale ma delle parti soccombenti in giudizio, con la conseguenza che essi sarebbero estranei a obiettivi di contenimento della finanza pubblica. Salvo il caso di distrazione *ex art. 93 cod. proc. civ.*, la condanna al pagamento delle spese di lite è effettuata dal giudice non a favore del difensore ma della parte, che è quindi titolare del diritto di credito al relativo pagamento nei confronti del soccombente. Nella specie, "la parte non è l'Avvocatura dello Stato, bensì l'amministrazione pubblica da essa patrocinata, che, se vittoriosa, ha diritto al rimborso delle spese legali nei confronti del soccombente. Una parte di queste (il 75 per cento) è poi ripartita tra gli avvocati e i procuratori dello Stato, come componente retributiva aggiuntiva legata agli emolumenti per il riscosso". Si tratta dunque di emolumenti indubbiamente a carico delle finanze pubbliche, senza che il relativo vincolo di destinazione *ex artt. 21 del r.d. n. 1611 del 1933 e 9, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014*, possa mutarne la natura. La circostanza che le somme rimosse a titolo di competenze e spese legali siano accertate in entrata nel bilancio dello Stato "comporta che debbano essere considerate risorse pubbliche e che, una volta erogate, integrino una spesa a carico delle finanze pubbliche". L'Avvocatura dello Stato è titolare di un mero potere di esazione delle spese di lite, non ricorrendo nella specie la *ratio* dell'istituto della distrazione delle spese con cui "la legge ha inteso offrire al difensore un mezzo agevolato di tutela per conseguire gli onorari spettantigli ed il rimborso delle spese anticipate" (sentenza n. 31 del 1973). Tale esigenza è stata ritenuta insussistente nel caso in questione, "trattandosi di avvocati dipendenti dall'amministrazione, ancorché esclusi dall'area del lavoro pubblico contrattualizzato", che "percepiscono una retribuzione per la loro attività professionale composta, oltre che dallo stipendio tabellare, da un compenso variabile in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio (...) e non anticipano le spese processuali". È stata esclusa anche l'irragionevolezza della disciplina in quanto la

natura premiale dei compensi professionali riguarda “i criteri di distribuzione degli stessi, sulla base del rendimento individuale, mentre la fissazione di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche si pone quale misura di contenimento della spesa pubblica che colpisce tutte le voci retributive, anche quelle variabili”. Peraltro, le limitazioni e decurtazioni imposte dall’art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 non sono arbitrarie e sproporzionate, “trovando una incontrovertita *ratio* nelle (...) esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica”. Risulta così “coerente sul piano sistematico che il tetto colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati (sentenza n. 27 del 2022), avendo l’intervento normativo denunciato lo scopo di porre un limite proprio ai redditi più alti salvaguardando comunque l’adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata (sentenza n. 124 del 2017)”.

4.2.4.7. L’(illegittima) abrogazione dei premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo rimasti in servizio nelle forze armate

La sentenza n. 169 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui ha disposto l’abrogazione dell’art. 2262, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare) riguardante i premi da erogare, in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età, ai controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate, inizialmente introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e successivamente confluiti nel suddetto art. 2262. L’intento del legislatore era di “ridurre l’esodo dei controllori di volo militare del traffico aereo (CTA), in considerazione della tendenza di questa categoria di personale a transitare presso l’Ente nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), a causa delle migliori condizioni economiche offerte”, incentivando la permanenza dei controllori di elevata professionalità. Per il Collegio, dunque, si è al “cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento rinforzato; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore”. Conseguentemente, la norma censurata è stata ritenuta in contrasto con il principio di ragionevolezza, “producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale”, tra l’altro alla vigilia del conseguimento delle condizioni per l’erogazione dell’emolumento.

4.3. L’attività

4.3.1. L’esclusione dell’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell’indennità paesaggistica a carico dell’autore dell’abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 75 ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, della legge siciliana n. 17 del 1994 che, in caso di vincolo paesaggistico apposto successivamente, esclude l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell’autore dell’abuso edilizio, non consentendo di richiedere il pagamento dell’indennità paesaggistica. La disposizione, recante interpretazione autentica dell’art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, ha chiarito che, in caso di vincolo paesaggistico apposto dopo l’ultimazione dell’opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell’autorità preposta alla gestione del vincolo, ma è esclusa l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell’autore dell’abuso. L’ordinanza n. 44 del 2001 ha ritenuto manifestamente infondata la questione sollevata su di essa in relazione all’art. 101, secondo comma, Cost. In seguito l’art. 5, comma 3, è stato sostituito dall’art. 17, comma 11, della legge regionale n. 4 del 2003, contenente una diversa interpretazione della citata disposizione del 1985, secondo cui il parere dell’autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto prima della realizzazione dell’opera abusiva. Questa seconda disposizione interpretativa è stata giudicata illegittima dalla sentenza n. 39 del 2006, nella quale si è precisato che “è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico”. D’altro canto, l’interpretazione autentica fornita nel 1994 ha contribuito al consolidarsi di un’esegesi “omogenea ed incontrastata di una disposizione che

altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi”; e anche a livello nazionale “si è venuta affermando una soluzione analoga” in sede di interpretazione dell’art. 32 della legge statale n. 47 del 1985. Ritenuta ampiamente argomentata la vigenza della norma censurata, la Corte ne ha escluso profili di contrasto con gli evocati parametri. Essa “riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico” – in quanto al momento dell’abuso il vincolo non esisteva e l’opera realizzata non poteva violarlo – e “non può essere idonea a vanificare l’efficacia deterrente dell’indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell’obbligo paesaggistico”, nella specie insussistente. Se la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio (e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell’ordinamento anche per l’eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico), un effetto indiretto di questo tipo è comunque offerto dalla norma in esame. Essa “non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell’organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela”. “Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l’abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all’amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l’interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l’opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell’amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell’indennità, in ragione dell’assenza dell’illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell’opera”.

4.3.2. L’equiparazione (conseguente a sentenza di accoglimento) della cornice edittale prevista per gli atti contrari alla pubblica decenza a quella delineata per gli atti osceni colposi (sanzione amministrativa da 51 a 309 euro)

La sentenza n. 95 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 726 cod. pen. (come sostituito dal d.lgs. n. 8 del 2016), nella parte in cui prevedeva, per gli atti contrari alla pubblica decenza, la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a 10.000, anziché da euro 51 a 309, come stabilito dall’art. 527, terzo comma, cod. pen. per gli atti osceni colposi. La giurisprudenza di legittimità ha identificato l’ambito applicativo della denunciata disposizione in “condotte lesive del normale sentimento di costumatezza, che generano fastidio e riprovazione”, “quasi invariabilmente associate, nella prassi, alla scopertura di parti intime del corpo, attuata però senza convogliare messaggi di natura sessuale, che determinerebbero l’inquadramento nel più grave illecito di atti osceni”. Si tratta di “condotte certamente in grado di ingenerare molestia e fastidio, ma altrettanto indubbiamente di disvalore limitato, risolvendosi (...) in una espressione di trascuratezza rispetto alle regole di buona educazione proprie di una civile convivenza”. A fronte di un simile limitato disvalore, la sanzione compresa tra 5.000 e 10.000 euro è apparsa manifestamente sproporzionata, nel confronto con le sanzioni comminate per illeciti amministrativi di frequente realizzazione come quelli in materia di circolazione stradale, molti dei quali, lungi dal determinare mera molestia o fastidio nell’occasionale spettatore, espongono a grave pericolo l’incolumità e la vita di altri utenti del traffico. La disparità sanzionatoria “non può non ingenerare, in chi risulti colpito da una sanzione così severa, il sentimento di aver subito una ingiustizia”, che “ha le proprie radici proprio nel *vulnus* avvertito a quel valore essenziale dell’ordinamento giuridico di un Paese civile tutelato dall’art. 3 Cost., e rappresentato dalla coerenza tra le parti di cui si compone (sentenza n. 204 del 1982)”. L’eccessività del minimo di 5.000 euro “si coglie agevolmente anche nel confronto con lo specifico trattamento sanzionatorio oggi previsto per gli atti osceni: illecito, quest’ultimo, che – a dispetto della distinta collocazione sistematica nel codice penale – è sempre stato considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in rapporto di gravità maggiore rispetto a quello, fenomenologicamente contiguo, di atti contrari alla pubblica decenza”, con cui sovente condivide condotte “caratterizzate dal comune denominatore dell’esposizione di parti intime del corpo”. La fattispecie base di atti osceni dolosi (art. 527, primo comma, cod. pen.) è qualificata come illecito amministrativo, sottoposto a una sanzione minima di 5.000 euro. “Una tale equiparazione è però contraria alla tradizione penalistica italiana, che (...) ha sempre individuato una chiara differenza di disvalore tra atti osceni e atti (meramente) contrari alla pubblica decenza”. L’illecito *de quo* attiene a “condotte scostumate e inurbane, atte a ingenerare molestie e fastidio negli spettatori; mentre la fattispecie di atti osceni (...) comprende condotte connotate da gravità tutt’altro che trascurabile, come in particolare gli atti esibizionistici, i quali sono spesso percepiti

dalla persona che ne sia involontariamente spettatrice come atti aggressivi, idonei a ingenerarle il comprensibile timore di successivi atti di natura violenta. Ciò tanto più quando il fatto sia compiuto in luoghi isolati e la persona verso cui l'atto si rivolge sia per qualche ragione vulnerabile": non a caso, il delitto *ex art. 527*, secondo comma, cod. pen. (il solo reato residuo agli interventi di depenalizzazione) si realizza soltanto quando il fatto sia commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori. L'evoluzione dei costumi sessuali e la conseguente minore sensibilità collettiva nei confronti della nudità del corpo "non attenuano affatto la gravità delle condotte da ultimo menzionate. Di tali condotte oggi semmai si riconosce, assai più chiaramente di quanto non accadesse in passato, la dimensione lesiva non solo e non tanto del pudore" (il bene giuridico collettivo, concepito quale *species* dei beni "moralità pubblica" o "buon costume", alla cui tutela è dichiaratamente funzionale il delitto di atti osceni, secondo la sistematica del codice), "quanto soprattutto degli interessi e dei diritti fondamentali delle persone nei cui confronti tali condotte sono, spesso, specificamente indirizzate". Anche da quest'angolo visuale "la, sia pur parziale, equiparazione sanzionatoria tra i due illeciti realizzata dal legislatore delegato del 2016 si conferma come priva di qualsiasi ragionevole giustificazione". Accertato il macroscopico *vulnus* al principio di proporzionalità della pena, è apparsa soluzione congrua e costituzionalmente adeguata la cornice editale della peculiare ipotesi di atti osceni realizzati per colpa. Infatti, per quanto la relativa condotta "sia caratterizzata, dal punto di vista materiale, dal necessario coinvolgimento della sfera sessuale da parte dell'agente, che resta invece estranea agli atti contrari alla pubblica decenza", la natura meramente colposa della stessa – evidenziata dall'assenza di consapevolezza, in chi la pone in essere, della percepibilità da parte di terzi dell'atto sessuale compiuto – "esclude in radice quella dimensione aggressiva posseduta, invece, dagli atti sessuali deliberatamente compiuti in pubblico, spesso diretti verso una o più vittime determinate. La visione involontaria di atti sessuali compiuti da altri senza alcuna intenzione aggressiva o comunque maliziosa nei confronti di terzi potrà, al più, ingenerare nello spettatore un senso di fastidio e di molestia sostanzialmente analogo a quello provocato dalla generalità degli atti inurbani e scostumati riconducibili (...) alla fattispecie di atti contrari alla pubblica decenza". Né rileva che l'illecito di atti contrari alla pubblica decenza comprende anche condotte dolose, a differenza dell'illecito *ex art. 527*, terzo comma, cod. pen. Rispetto alla generalità degli illeciti amministrativi, come accade per le contravvenzioni, "il fuoco del disvalore del fatto non risiede nel peculiare atteggiarsi dell'elemento soggettivo" (che viene in gioco di regola solo come criterio di quantificazione della sanzione), "bensì nella materialità della condotta, e in particolare nella sua oggettiva dimensione di offensività per gli interessi protetti dalla norma. Offensività che pare (...) non distante da quella caratteristica dell'illecito di atti osceni, allorché compiuto meramente per colpa. Resta ferma, naturalmente, la possibilità per il legislatore di individuare altra e in ipotesi più congrua cornice sanzionatoria, che tenga più specificamente conto delle peculiarità dell'illecito amministrativo censurato rispetto a quello di atti osceni colposi, purché nel rispetto del principio di proporzionalità tra gravità dell'illecito e severità della sanzione".

4.3.3. La (illegittima) previsione, quale requisito di idoneità morale del personale degli organismi autorizzati addetto all'attività di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica, del mancato interessamento in procedimenti penali per taluni delitti

La sentenza n. 152 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole "o essere interessati da procedimenti penali in corso"), per violazione dell'art. 3 Cost., l'Allegato 2, punto C, n. 3, lett. a), del d.lgs. n. 20 del 2018 che stabiliva, quale requisito di idoneità morale del personale degli organismi autorizzati addetto all'attività di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica, il mancato interessamento in procedimenti penali per taluni delitti. Tale previsione era in contrasto con la linea tendenziale dell'ordinamento che radica il presupposto di operatività delle misure limitative extrapenali nella circostanza che l'accertamento della responsabilità penale del sottoposto abbia raggiunto un livello di certezza o, in casi limite, di rilevante probabilità. Specifico presupposto di applicabilità della misura extrapenale è che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario, essendo in tal modo possibile "un ragionevole bilanciamento tra l'interesse della persona a esercitare i propri diritti soggettivi e l'interesse dello Stato ad evitare che gli autori (o, in casi limite, i gravemente indiziati) di determinati reati pongano in essere condotte idonee a ledere o porre in pericolo interessi contigui al bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice violata, nonché, quando si tratti di diritti connessi all'esercizio di cariche pubbliche o di pubblici uffici, gli interessi tutelati dagli artt. 54 e

97 Cost.”. Diversamente, la norma censurata non solo non richiedeva che l'accertamento penale fosse stato consacrato in una sentenza di condanna, anche non definitiva, ma prevedeva che potesse mancare del tutto, rendendo applicabile la misura anche in caso di mera iscrizione nel registro delle notizie di reato a seguito di denunce, in ipotesi, anche del tutto infondate e persino calunniose. Il carattere irragionevole di scelte legislative come quella censurata è stato riscontrato in altre occasioni (sentenze nn. 78 del 2005, 173 del 1997, 239 del 1996) mentre la sentenza n. 236 del 2015 ha dichiarato non fondata la questione relativa all'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012 che prevede la sospensione di diritto dalla carica di amministratore locale di soggetti condannati in via non definitiva per determinati reati contro la pubblica amministrazione. Tale decisione ha evidenziato che, di fronte a una grave situazione di illegalità nella PA, una condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un inquinamento dell'amministrazione e per garantirne la credibilità presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, talché la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità si colloca all'interno dei confini di un ragionevole bilanciamento dei vari valori costituzionali in considerazione. Invece, nella fattispecie in esame, il bilanciamento è stato operato dal legislatore in maniera non equilibrata, con sacrificio non proporzionato per chi, essendo in possesso dei requisiti di moralità per esercitare l'attività di controllo, si trova interessato da procedimenti penali in corso per determinati reati. In altri termini, la scelta legislativa – che non richiede neppure il mero *fumus* della responsabilità penale – ha operato un totale sacrificio dell'interesse della persona a conservare il requisito prescritto per l'attività di controllo, rilevante tanto più quando condiziona il diritto al lavoro (autonomo o subordinato), in misura non proporzionata alla tutela dell'interesse dello Stato a garantire i requisiti di idoneità morale richiesti per lo svolgimento dell'attività di controllo e certificazione di prodotti agroalimentari biologici.

4.3.4. Il dimezzamento (conseguente a sentenza di accoglimento) della durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente applicata dal prefetto in caso di estinzione del reato non aggravato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova

La sentenza n. 163 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 224, comma 3, cod. strada, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di estinzione per esito positivo della messa alla prova del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool *ex* art. 186, comma 2, lett. b) e c), dello stesso d.lgs., il prefetto riducesse della metà la durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente. La norma determinava un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato per guida in stato di ebbrezza che aveva ottenuto la sospensione del procedimento con messa alla prova con esito positivo e l'imputato per il medesimo reato la cui pena era stata sostituita con il lavoro di pubblica utilità, il cui svolgimento positivo comporta l'estinzione del reato e la riduzione alla metà, disposta dal giudice, della sanzione della sospensione della patente. La sentenza n. 75 del 2020, comparando il lavoro di pubblica utilità *ex* art. 186, comma 9-bis, cod. strada e la messa alla prova *ex* art. 168-bis cod. pen., ha sottolineato che si tratta di prestazioni analoghe con la medesima conseguenza estintiva del reato; entrambi gli istituti prevederono, nella medesima ottica premiale, una prestazione di attività non retribuita in favore della collettività, la quale rappresenta l'essenza del primo ed è una componente imprescindibile del secondo. La messa alla prova è una misura più articolata, giacché, oltre alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, esige anche condotte riparatrici dell'imputato nonché il suo affidamento al servizio sociale. Hanno così indotto all'illegittimità della norma censurata: la connotazione sanzionatoria della sospensione del procedimento con messa alla prova per gli imputati adulti; la funzione premiale del lavoro di pubblica utilità, il cui positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze dell'estinzione del reato, della riduzione a metà della durata della sospensione della patente e della revoca della confisca del veicolo; la piena omogeneità delle situazioni a confronto (sentenze nn. 76 del 2019, 134 del 2017, 236 del 2016), in quanto sia il lavoro di pubblica utilità che la messa alla prova consistono nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività. Lo speciale “microsistema” degli istituti incentivanti di natura premiale operante nel trattamento sanzionatorio della guida sotto l'influenza dell'alcool, ove non ricorrano le ipotesi di cui all'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, deve, dunque, includere anche il regime, connotato da una medesima *ratio*, della messa alla prova per gli imputati adulti. Al momento dell'introduzione del censurato art. 224, comma 3, e del comma 9-bis dell'art. 186 cod. strada, l'istituto della messa alla prova per gli imputati adulti, quale autonoma causa di estinzione del reato, non era ancora previsto dall'ordinamento. Resta fermo l'art. 168-ter cod. pen. secondo il quale l'estinzione del

reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie. La sospensione della patente "può continuare ad essere applicata, sia pure nei più favorevoli termini previsti dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada", nel caso in cui il reato non aggravato di guida sotto l'influenza dell'alcool sia estinto per esito positivo della messa alla prova.

4.3.5. L'(illegittima) equiparazione del costo dell'oblazione per abuso edilizio sanabile alla sanzione prevista per il medesimo intervento non sanabile e non tecnicamente demolibile (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 165 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 22, comma 2, lett. b), della legge laziale n. 15 del 2008 (nel testo in vigore prima delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 1 del 2020) che subordinava il rilascio del titolo abilitativo per taluni interventi edilizi in sanatoria al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente all'esecuzione delle opere. Il costo dell'oblazione per abuso sanabile, in quanto conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia, era stabilito in misura pari alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 18 per lo stesso intervento edilizio, ma non sanabile e non tecnicamente demolibile, ed era fissato nel doppio della sanzione contemplata dall'art. 20, comma 1, della stessa legge per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato, d'ufficio o in via giurisdizionale, e non abbattibili, regolando così in maniera deteriore una fattispecie meno grave. È stata ritenuta corretta l'invocazione del *tertium comparationis*, poiché il pagamento a titolo di oblazione assolve anche alla finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito per gli abusi sostanziali in alternativa alla riduzione in pristino (sentenza n. 2 del 2019). L'identità tra la sanzione pecuniaria per la realizzazione di interventi in difformità dal titolo posseduto, ma rispettosi della disciplina urbanistico-edilizia e come tali sanabili (abuso formale), e quella per interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia (abuso sostanziale), ma non demolibili, violava il principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (sentenze nn. 185 e 143 del 2021, 274 del 2016, 264 e 144 del 2005, 5 del 2000). La normativa statale disciplina in modo diverso le due fattispecie, richiedendo, rispettivamente, quale corrispettivo per il titolo sanante, il doppio del contributo di costruzione (art. 36 t.u. edilizia) e, per l'illecito non demolibile, il più cospicuo doppio del valore venale (art. 34 t.u. edilizia). Il legislatore regionale aveva stabilito la misura dell'oblazione per lavori solo formalmente illegittimi in termini deteriori rispetto alla fattispecie più grave dei lavori sostanzialmente illegittimi, coinvolgendo non solo gli interventi in parziale difformità dal titolo ma anche quelli di ristrutturazione *sine titulo* o totalmente difformi. L'art. 22 prevedeva un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle *res* sostanzialmente illegittime e non abbattibili, rispetto a quelle meno gravi delle *res* prive di danno urbanistico con titolo sanabile. La normativa statale, invece, determina la sanzione alternativa per gli abusi sopravvenuti pari al valore venale della porzione eseguita *ex art. 38 t.u. edilizia*, quindi in misura sensibilmente maggiore dell'oblazione per il titolo in sanatoria, pari al doppio del contributo di costruzione *ex art. 36 t.u. edilizia*. Il confronto evidenzia la distonia della disciplina regionale con il principio di gradualità del trattamento degli abusi, ragionevolmente correlato al disvalore dell'illecito, evincibile dal t.u. edilizia (sentenze nn. 185 del 2021, 113 e 88 del 2019, 98 del 2015). Il legislatore regionale del 2020, rideterminando l'oblazione, per i titoli in sanatoria rilasciati successivamente, nella misura del doppio del contributo di costruzione, si è adeguato al principio di gradualità anche per gli abusi "intermedi", analogamente a quanto stabilito dal legislatore statale e recependo le indicazioni della sentenza n. 2 del 2019 per gli abusi gravi. Infine, dalla dichiarazione di illegittimità non deriva alcun vuoto di disciplina poiché, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale, che "riespande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima".

4.3.6. La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora vengano a mancare i mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia – Reiterato richiamo al legislatore

La sentenza n. 180 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011, impugnato, in relazione agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 Cost., nella parte in cui non

prevede il potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora valutati che all'interessato e alla sua famiglia possano venire a mancare i mezzi di sostentamento. Il codice antimafia stabilisce rilevanti effetti interdittivi in caso di adozione sia di misure preventive da parte del giudice sia di informazione antimafia prefettizia, precludendo in tali ipotesi la possibilità di ottenere o mantenere erogazioni pubbliche, contratti pubblici e provvedimenti amministrativi funzionali ad esercitare attività imprenditoriali. Tuttavia, solo per le misure di prevenzione è prevista la facoltà del giudice di escludere, a fronte dello stato di bisogno dell'interessato, gli indicati effetti interdittivi (art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011). Il prefetto non ha, invece, il potere di valutare l'impatto del provvedimento sulle condizioni economiche del destinatario e di escluderne gli effetti. In ordine a tale aspetto critico, già la sentenza n. 57 del 2020 aveva auspicato una "rimeditazione da parte del legislatore". Le differenze tra misure di prevenzione (assunte con provvedimento definitivo dal giudice, all'esito di un giudizio di accertamento della pericolosità sociale di un soggetto) e informazione antimafia (misura amministrativa caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa sospettata di intrattenere rapporti con la criminalità organizzata) non risultano così significative da esigere un diverso regime giuridico quanto alla garanzia di sostentamento del soggetto inciso e della sua famiglia. In particolare, il carattere cautelare e preventivo dell'informazione antimafia è argomentato dalla giurisprudenza amministrativa, che esclude logiche sanzionatorie, e costituzionale (sentenze nn. 118 del 2022, 178 del 2021, 57 del 2020). Nonostante le misure abbiano carattere non sanzionatorio ma cautelare e preventivo, solo nel caso delle misure di prevenzione l'interesse pubblico alla difesa della legalità recede rispetto all'esigenza di non privare il soggetto dei mezzi di sostentamento. Invero, nel procedimento finalizzato al rilascio dell'informazione interdittiva – "fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura" e relativo ad attività economiche operanti spesso in un'area, anche potenzialmente, contigua alla criminalità organizzata – "il legislatore dovrebbe, *a fortiori*, consentire la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento" degli interessati. Peraltro, la limitata durata temporale dell'interdittiva non è stata ritenuta "sufficiente a giustificare la deteriore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento". La Corte non ha potuto, tuttavia, rimediare alla riscontrata ingiustificata disparità di trattamento, trasponendo nella disciplina dell'informazione interdittiva la deroga prevista per le misure di prevenzione. In primo luogo, una pronuncia in tal senso, connotata da un "cospicuo tasso di manipolatività", determinerebbe "l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito (...) che presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti". In secondo luogo, a differenza delle misure di prevenzione, riferite a persone fisiche, l'informazione antimafia riguarda tutti gli operatori economici (comprese le persone giuridiche). Una pronuncia di accoglimento circoscritta alle imprese individuali presenterebbe delicate implicazioni, sostituendosi alla scelta, rimessa alla discrezionalità del legislatore, dei destinatari della deroga, da compiere ricomprendendo eventualmente ulteriori operatori economici e precisando, in tali ipotesi, i soggetti collegati all'impresa da tenere in considerazione. In terzo luogo, mentre le misure di prevenzione personali hanno un proprio contenuto tipico, cui si aggiungono in via accessoria i divieti e le decadenze *ex art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011*, le misure interdittive antimafia si risolvono proprio in tali divieti e decadenze. Di conseguenza, la loro non applicazione le priverebbe di oggetto e di qualunque utilità, frustrando gli obiettivi cui esse mirano, a meno di escludere solo i divieti che impedirebbero la continuità dell'attività economica, il che accentuerebbe ulteriormente il carattere manipolativo della pronuncia richiesta. Infine, appartiene alla discrezionalità legislativa la decisione circa l'utilizzo di strumenti come il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa, al fine di contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la libertà del mercato con la garanzia individuale dei mezzi di sostentamento. Non essendo ancora avvenuta la già auspicata rimeditazione normativa, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali coinvolti, la Corte ha segnalato che "un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile" e la indurrebbe, se nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà evidenziate.

4.3.7. L'(illegittima) applicazione automatica della sanzione accessoria della revoca della patente a carico del custode che abbia posto in circolazione il veicolo sequestrato a lui affidato

La sentenza n. **246** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 213, comma 8, cod. strada (come modificato dal d.l. n. 113 del 2018), nella parte in cui prevede come obbligatoria, anziché

come facoltativa, l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o, comunque, consenta che altri vi circolino. Per la Corte, a essere irragionevole non è “la circostanza che il legislatore abbia ricompreso, nel complessivo trattamento sanzionatorio dell'illecito amministrativo in esame, anche una sanzione accessoria, oltre quella principale”, rientrando tale scelta nelle “valutazioni di politica sanzionatoria che sfuggono al sindacato di legittimità costituzionale”. Ciò che è stato censurato è il denunciato automatismo che “preclude al prefetto, e al giudice in sede di impugnazione, di valutare la necessità della revoca della patente, sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, impedendo di considerare la gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca della patente ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro”. Similmente a quanto affermato in ipotesi precedenti (sentenze nn. 22 del 2018, 24 e 99 del 2020), “la *reductio ad legitimitatem*, come soluzione costituzionalmente adeguata, non può che essere individuata (...) nell'eliminazione dell'automatismo, sì che la revoca della patente può, e non già necessariamente deve, essere applicata come sanzione accessoria in aggiunta a quella principale”.

4.3.8. La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita

La sentenza n. 266 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 176, comma 22, cod. strada, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione del divieto di inversione di marcia (anche) nel tratto autostradale immediatamente successivo ai caselli di uscita. La Corte ha ritenuto non fondate o manifestamente infondate questioni concernenti la norma *de qua*, sottolineando come essa sanzioni “condotte ritenute dal legislatore idonee a determinare situazioni di gravissimo pericolo” (sentenza n. 373 del 1996), “ad evitare le quali egli ha previsto un divieto assoluto che appare correlato alla regola della unidirezionalità obbligatoria della circolazione, non certo irragionevolmente imposta in qualunque punto dei tratti autostradali, proprio per le evidenti caratteristiche di questi rispetto alle strade comuni” (ordinanze nn. 58 del 1999, 168 e 235 del 1998, 89, 190 e 422 del 1997). In seguito alle modifiche apportate dalla legge n. 120 del 2010, la disposizione censurata prevede un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello della sospensione della patente scrutinato nelle ricordate pronunce. Innanzitutto, grava sull'interessato l'onere di ripresentare la domanda per il conseguimento della patente, una volta trascorso il periodo minimo di due anni dalla revoca; quest'ultima è, a differenza della sospensione, una sanzione non graduabile in relazione alla concreta gravità dell'illecito; inoltre, può incidere su diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto al lavoro, limitandone in concreto l'esercizio se si svolge un'attività che comporta l'uso di autovettura. Tuttavia, la revoca, ancorché applicata cumulativamente con le altre sanzioni previste dai commi 19 e 22 dell'art. 176, non risulta sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito. L'inversione del senso di marcia in autostrada crea un gravissimo pericolo per la vita e l'incolumità propria e altrui, anche ove sia compiuta nel tratto immediatamente successivo ai caselli di uscita, in cui frequentemente accade che i conducenti procedano a velocità sostenuta. Non risulta pertanto irragionevole la scelta del legislatore di affiancare alla sanzione amministrativa pecuniaria un'altra di particolare efficacia deterrente come la revoca della patente, equiparando nel trattamento sanzionatorio le condotte di inversione del senso di marcia compiute in tutte le zone autostradali, onde dissuadere in modo energico gli utenti della strada dal realizzare simili condotte anche in situazioni di apparente sicurezza. Né è irragionevole la previsione di una sanzione più severa per le inversioni di marcia nelle autostrade e nelle strade extraurbane principali rispetto a quelle compiute nelle strade urbane ed extraurbane secondarie, in ragione di una valutazione di minore pericolosità di simili comportamenti, tanto più che la condotta sanzionata non può essere confrontata con altre che si riferiscono a contesti spaziali diversi. La gravità delle conseguenze che possono derivare dall'inversione di marcia distingue l'odierna decisione da precedenti pronunce (sentenze nn. 99 del 2020, 24 e 22 del 2018) che pure avevano ad oggetto ipotesi di revoca obbligatoria della patente, in conseguenza di condanne penali o misure di prevenzione non correlate a illeciti commessi nell'ambito della circolazione stradale e corrispondenti a “una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità”, nonché dalla sentenza n. 246 del 2022, che ha ritenuto illegittimo l'automatismo della revoca della patente in conseguenza di condotte di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, che possono sottendere “una possibile eterogeneità di ragioni” e risultare espressive di una diversa “gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico”.

4.4. Le autorità amministrative indipendenti

4.4.1. La riferibilità delle funzioni del Garante per la protezione dei dati personali alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *La nozione di Stato come sistema ordinamentale, comprensivo anche delle autorità indipendenti, rilevante nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti in La funzione di garanzia costituzionale*.

4.5. Le Camere di commercio

4.5.1. La qualificazione come enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale e titolari di funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese

La sentenza n. **210** ha rammentato che le Camere di commercio “sono dotate del carattere di autarchia”: l’art. 1, comma 1, della legge n. 580 del 1993 afferma che “esse sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali (risultano in tal modo espressione delle imprese che compongono i diversi settori dell’economia provinciale, con funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese stesse)”. Tale qualificazione è confermata dalla giurisprudenza costituzionale, che le ha configurate come “ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali” secondo lo schema dell’art. 118 Cost. (sentenza n. 477 del 2000).

4.5.2. L'autonomia finanziaria quale contenuto e declinazione dell'autonomia funzionale

La sentenza n. **210** ha precisato che nell’autonomia funzionale delle Camere di commercio, “accanto ai caratteri dell’autogoverno e dell’autoamministrazione organizzativa e funzionale, è ricompresa anche l’autonomia finanziaria”, cioè l’“assenza di finanziamenti statali correnti e di interventi finalizzati a garantirne il risanamento nei casi di deficit accumulati dalla gestione ordinaria. Per questo motivo, tutti gli atti di gestione che comportino conseguenze economico-finanziarie per il bilancio delle Camere di commercio devono essere corredati – da parte dei loro organi decidenti – dalla verifica in ordine alle relative coperture, con la specificazione, per la spesa e per le eventuali minori entrate, degli oneri annuali e pluriennali al fine di mantenere un costante equilibrio nei saldi di competenza e di cassa nonché di fronteggiare gli eventuali scostamenti in modo tempestivo prima che il loro accumulo possa produrre deficit significativi e non riparabili con le proprie risorse”. L’art. 1, comma 1, lett. r), del d.lgs. n. 219 del 2016, modificando l’art. 18 della legge n. 580 del 1993, ha disciplinato in maniera puntuale le risorse destinate alle Camere di commercio, collegando il loro finanziamento al diritto camerale. La novella ha eliminato la previsione che contemplava, tra le fonti di finanziamento, anche entrate e contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali e da convenzioni. “In tal modo il diritto camerale è divenuto il principale strumento di sostegno di iniziative finalizzate a tutelare e sviluppare quei settori economici capaci, a loro volta, di generare effetti di crescita e di occupazione”.

4.5.3. La natura anfibia degli enti camerali

La sentenza n. **210** ha ribadito “la natura anfibia delle Camere di commercio, le quali sono, per un verso, organi di rappresentanza delle categorie mercantili e, per un altro verso, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche: da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica” (sentenze nn. 225 del 2019 e 261 del 2017).

4.5.4. L'(illegittimo) obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, conseguiti tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2019

La sentenza n. **210** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 61, commi 1, 2, 5 e 17, del d.l. n. 112 del 2008, 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 e 50, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevedevano, limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019, che le

somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi stabilite fossero versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. L'applicazione alle Camere di commercio di tali disposizioni è risultata irragionevole, "a fronte della particolare autonomia finanziaria di detti soggetti, che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali deficit generati dalla gestione amministrativa". Inoltre, "la normativa censurata, riducendo le risorse disponibili (ormai principalmente garantite da quelle versate dalle imprese) finisce per frustrare le aspettative che le imprese nutrono a seguito del versamento del diritto annuale alle Camere di commercio". Peraltro, l'entità del diritto camerale è stata ridotta dal legislatore (art. 28 del d.l. n. 90 del 2014) nella misura del 35% per il 2015, del 40% per il 2016 e del 50% a decorrere dal 2017. "Le predette riduzioni, incidendo in maniera progressivamente più gravosa sui bilanci delle Camere di commercio, hanno reso dal 2017 (...) i sacrifici imposti dalle disposizioni censurate non più sostenibili e non compatibili con il dettato costituzionale". Conseguentemente, dal 2017 e fino al 31 dicembre 2019 (decorrendo dal 1° gennaio 2020 gli effetti della legge n. 160 del 2019, la quale ha previsto la cessazione dell'applicazione delle denunciate norme in materia di contenimento e riduzione della spesa), "l'obbligo di versamento allo Stato dei risparmi conseguiti mina gravemente la sostenibilità della gestione economico-finanziaria e determina un aggravamento dei bilanci di detti enti, le cui entrate risultano, a regime, effettivamente dimezzate. Seppure l'imposizione di regole di contenimento della spesa può ritenersi appropriata alle finalità degli interventi legislativi in esame, operati in contesti di grave crisi economica, non appare altrettanto congruente con le finalità dell'intervento l'obbligo di riversamento di tali risparmi al bilancio dello Stato, vanificando lo sforzo sostenuto dalle Camere di commercio nel conseguire detti risparmi e lasciando invariato il saldo complessivo della spesa consolidata. L'equilibrio della finanza pubblica allargata non può essere realizzato attraverso lo 'sbilanciamento' dei conti delle Camere di commercio. È di tutta evidenza, difatti, come realizzare un punto di equilibrio macroeconomico attraverso il correlato squilibrio del sistema camerale costituisca una intrinseca irragionevolezza. Ciò, oltretutto, provoca indubbi riflessi negativi sui servizi alle imprese". Il censurato meccanismo non è ragionevole "non solo perché incide negativamente sulla piena realizzazione degli interessi tutelati da tali enti e facenti capo ai rispettivi iscritti, ma anche perché penalizza la corretta ed efficace gestione dei compiti amministrativi spettanti alle Camere di commercio, con pregiudizio del principio di correttezza e buon andamento dell'amministrazione" nonché dell'"obiettivo imprescindibile" dell'equilibrio del bilancio. In dettaglio, le disposizioni di cui all'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, del d.l. n. 112 del 2008, al fine di contenere la spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della PA, prevedono la riduzione della spesa per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. Tali disposizioni contengono, da un lato, una serie di restrizioni standardizzate e indifferenziate alla gestione amministrativa dei soggetti appartenenti al conto consolidato e, dall'altro, stabiliscono che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le eventuali maggiori entrate siano versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinate alla spesa corrente statale. "In tal modo, le disposizioni in parola sottraggono, attraverso l'obbligo di riversamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa conseguiti dalle Camere di commercio, anche le somme versate dalle imprese, legate alla fornitura di servizi in favore delle medesime. Contemporaneamente viene violato il principio dell'autarchia funzionale, consistente nell'autosufficienza delle risorse per assicurare l'adempimento delle funzioni, ed è alterato l'equilibrio del bilancio del singolo ente. Il principio di ragionevolezza (...) viene, dunque, violato perché parte delle somme che potrebbero essere destinate alla missione istituzionale delle Camere di commercio, per il sostegno alle imprese nelle varie forme previste dalla normativa specifica, viene devoluta all'indifferenziata spesa corrente dello Stato". Analogamente, la disciplina "viola il principio di equilibrio del bilancio e di buon andamento dell'amministrazione, in quanto sottrae ai naturali destinatari gli eventuali miglioramenti in termini di efficienza della gestione, senza neppure il previo accertamento dell'esistenza di tale miglioramento". I medesimi argomenti valgono per le disposizioni racchiuse nei commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, i quali, nello stabilire una serie di tagli per le Camere di commercio, prevedono il riversamento di somme in favore del bilancio statale. "Le disposizioni in esame presentano un irragionevole scollamento tra il loro specifico contenuto, la traducibilità in termini economico-finanziari dello stesso, gli effetti sul risultato di amministrazione e sugli equilibri di bilancio. (...) ciò comporta altresì un giudizio negativo in termini di compressione dell'autonomia organizzativa delle Camere di commercio". Il comma 3 dell'art. 8 del d.l. n. 95 del 2012 conferma restrizioni standardizzate alla peculiare gestione camerale, prevedendo che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa per consumi intermedi siano versate annualmente – e quindi introducendo un regime pluriennale – ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale. In tal modo le disposizioni in parola sottraggono, attraverso l'obbligo a regime di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa conseguiti dalle Camere di commercio, somme versate dalle imprese per perseguire le finalità istituzionali. Così è violato anche il principio di autonomia funzionale, consistente

“nell’inderogabile autosufficienza delle risorse per assicurare l’equilibrio del singolo bilancio”. Il comma 3 dell’art. 50 del d.l. n. 66 del 2014 riproduce sostanzialmente il comma 3 dell’art. 8 del d.l. n. 95 del 2012.

4.6. La finanza pubblica

4.6.1. Il bilancio quale bene pubblico

La sentenza n. **168** ha confermato l’insegnamento secondo cui il bilancio “assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull’effettivo mantenimento degli impegni elettorali, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività” (sentenza n. 184 del 2016).

4.6.2. Il principio dell’equilibrio di bilancio

4.6.2.1. Il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio quale precetto dinamico della gestione finanziaria

La sentenza n. **268** ha rammentato che “il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio è un precetto dinamico della gestione finanziaria il quale consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (sentenza n. 250 del 2013)”.

4.6.2.2. 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 ivi previste” (sentenze nn. 171 del 2021 e 209 del 2017). Così la sentenza n. **200**.

4.6.2.3. Il triennio considerato nel bilancio di previsione e la durata della legislatura regionale quali limiti temporali per il recupero del disavanzo

L’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, “nell’ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale si pone in chiaro collegamento con la programmazione triennale (sentenza n. 18 del 2019), la cui durata va ritenuta congrua per il ripristino dell’equilibrio dell’ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il fattore tempo assume per l’effettività delle regole di corretta gestione finanziaria (sentenza n. 246 del 2021)”. Così la sentenza n. **168**.

4.6.2.4. L’obiettivo prioritario del pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione

La sentenza n. **219** ha ribadito che “il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione rappresenta un obiettivo prioritario (...) non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l’equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente” (sentenze nn. 78 del 2020 e 250 del 2013).

4.6.3. L’illegittimo riconoscimento di un’indennità retributiva, annuale e pensionabile, al personale regionale inserito in un’apposita area quadri, comprendente i dipendenti della categoria D del CCNL titolari di specifiche e complesse attività di collaborazione con i dirigenti (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **253**, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5. L'ordinamento giurisdizionale

5.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità

5.1.1. La legittimazione a quo

5.1.1.1. Il giudice della convalida dell'arresto (l'irrilevanza della mancata convalida nel termine di legge e l'esigenza di scongiurare una "zona franca")

La sentenza n. **41** ha chiarito che il provvedimento di liberazione dell'arrestato, imposto dall'art. 391, comma 7, ultima parte, cod. proc. pen., il cui termine non può essere rispettato in conseguenza del promovimento della questione di legittimità costituzionale, non esaurisce il procedimento di convalida, "permanendo, nonostante la liberazione, l'interesse ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, il cui esito resta subordinato alla definizione" dell'incidente di costituzionalità (sentenza n. 54 del 1993). Nello stesso senso, la sentenza n. 137 del 2020 ha affermato che, "se il giudice della convalida dell'arresto dubita della legittimità costituzionale delle norme che di tale fase regolano presupposti e condizioni, la mancata convalida nel termine di legge e la conseguente necessità di disporre la liberazione dell'arrestato non possono essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale, finendosi altrimenti per creare una zona franca per le norme che disciplinano l'arresto in flagranza".

La sentenza n. **148** ha rilevato che "il giudice ha correttamente sospeso la propria decisione sulla richiesta di misura cautelare, in attesa della decisione delle questioni di legittimità costituzionale che egli ritiene pregiudiziali rispetto a tale decisione, non esaurendo in tal modo la propria *potestas decidendi* (...). Così facendo, peraltro, egli ha dovuto necessariamente disporre la liberazione dell'arrestato: e ciò non perché abbia già rigettato la richiesta del pubblico ministero (...) ma – semplicemente – in conseguenza della propria mancata decisione su tale richiesta sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e della connessa assenza di un titolo custodiale nei confronti dell'indagato". Come ha osservato la sentenza n. 137 del 2020, "a ragionare diversamente, il giudice della convalida si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti delle misure cautelari, con conseguente creazione di una vera e propria zona franca dal giudizio di costituzionalità. Se, infatti, il giudice della convalida – al fine di promuovere l'incidente di costituzionalità – applicasse la misura richiesta dal pubblico ministero, egli non solo limiterebbe la libertà personale dell'arrestato sulla base di presupposti normativi della cui legittimità costituzionale dubita, ma farebbe con ciò stesso applicazione della disposizione censurata, esaurendo il proprio potere decisionale e privando così di rilevanza la stessa questione di legittimità costituzionale".

5.1.1.2. La facoltà della sezione semplice della Corte di cassazione di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni come interpretate dalle Sezioni unite

La sentenza n. **111** ha chiarito che "l'onere, per la Sezione semplice, di nuova rimessione alle Sezioni unite allorché non intenda condividere il principio di diritto dalle medesime enunciato, non è affatto preclusivo della facoltà, per la medesima Sezione semplice, di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni come interpretate (...) dalle Sezioni unite" (sentenze nn. 13 del 2022 e 33 del 2021).

5.1.2. La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio *tempus regit actum*

La sentenza n. **139** 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).

Alla stregua del principio, pacifico anche nella giurisprudenza amministrativa, del *tempus regit actum*, "la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere valutata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, salvo il caso (...) di retroattività della norma regolatrice della fattispecie". Così la sentenza n. **165**.

5.1.3. L'onere di interpretazione conforme

5.1.3.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione

Le sentenze nn. **150** e **203** hanno ribadito che “l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 118 del 2020, 221 del 2019, 83 del 2017).

“L'univoco tenore letterale delle disposizioni censurate si frappone alla possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, che deve così cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenza n. 102 del 2021). Così la sentenza n. **214**.

5.1.3.2. Il limite insuperabile del dato letterale

La sentenza n. **18** ha ribadito che il dato letterale della disposizione censurata rappresenta “il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione” (sentenze nn. 102 del 2021, 253 del 2020, 174 del 2019 e 82 del 2017).

Per le sentenze nn. **19**, **34**, **96**, “l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione” (sentenze nn. 102 del 2021 e 221 del 2019).

L'onere dell'interpretazione adeguatrice “viene meno, lasciando il passo all'incidente di legittimità costituzionale, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta di trarre una norma conforme a Costituzione” (sentenze nn. 96, 34, 19 e 18 del 2022). Così la sentenza n. **193**.

5.1.3.3. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della condivisibilità del presupposto interpretativo delle norme censurate

La sentenza n. **10** ha ribadito che “attiene al merito, e non all'ammissibilità delle questioni, la condivisione o meno del presupposto interpretativo delle norme censurate” (sentenze nn. 150 del 2021 e 230 del 2020).

La sentenza n. **64** ha ribadito che “la condivisibilità del presupposto interpretativo dei rimettenti è questione che attiene (...) al merito, e non all'ammissibilità” (sentenze nn. 230, 158 e 50 del 2020).

5.1.3.4. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell'opzione ermeneutica motivatamente prescelta dal rimettente

Secondo la sentenza n. **91**, ove il rimettente abbia “considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì (...) il merito” (sentenze nn. 64 del 2021, 168, 158, 118, 50 e 11 del 2020).

In termini analoghi si è espressa l'ordinanza n. **107**, ove sono altresì citate le sentenze nn. 241 e 189 del 2019, 135 del 2018.

Il costante indirizzo ripreso dalla sentenza n. **219** afferma 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”. “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” (sentenza n. 204 del 2021).

5.1.3.5. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, dell'effettiva praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata

“Stabilire (...) se l'interpretazione conforme sia o non sia praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 83 e 42 del 2017, 240, 95 e 45 del 2016, 262 del 2015), “non alla sua ammissibilità”. Così la sentenza n. **139**.

La sentenza n. **174** ha precisato che attiene al merito della questione “l’effettiva praticabilità o impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, idonea a superare il *vulnus* denunciato” (sentenza n. 172 del 2021).

5.1.3.6. L’inerenza al merito, anziché all’ammissibilità, della valutazione sull’esistenza e sulla legittimità di un’ulteriore interpretazione della norma in scrutinio

“(…) una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, la possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (sentenze nn. 240 del 2016 e 221 del 2015). Così la sentenza n. **178**.

5.1.3.7. L’assolvimento dell’onere con la consapevole esclusione di un’interpretazione adeguatrice

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **93**, “ai fini dell’ammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso la praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata, sulla base del tenore letterale della disposizione censurata” (sentenze nn. 34 e 19 del 2022, 204, 172, 61 e 45 del 2021, 218 e 158 del 2020).

La sentenza n. **150** ha confermato che, “quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell’ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni” (sentenze nn. 50 e 118 del 2020, 133 del 2019). In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **203**.

Secondo la sentenza n. **193**, “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” (sentenze nn. 18 del 2022, 59 e 32 del 2021, 32 del 2020).

5.1.3.8. L’assolvimento dell’onere con l’implicita esclusione di un’interpretazione adeguatrice

La costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **18** “considera sufficiente ai fini dell’ammissibilità della questione” che il giudice rimettente abbia, “almeno implicitamente”, “escluso la possibilità di un’interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata” (sentenze nn. 150, 59 e 32 del 2021, 221 del 2015).

5.1.4. Il diritto vivente

5.1.4.1. La facoltà del giudice di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità

La sentenza n. **20** ha ribadito che, “in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato sulla disposizione che censura di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di diritto vivente e di richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali” (sentenza n. 180 del 2021), “senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi. È infatti possibile invocare l’intervento” della Corte “anche allorquando il rimettente abbia unicamente l’alternativa di adeguarsi ad un’interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata” (sentenza n. 1 del 2021).

La sentenza n. **178** ha ribadito che, “in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, 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. 180 e 33 del 2021, 95 del 2020, 39 del 2018, 259 del 2017, 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **243**, ove sono altresì citate le sentenze nn. 32 e 12 del 2020, 189, 141 e 75 del 2019).

5.1.4.2. 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 verosimile riforma della decisione

Pur in mancanza di un “vero e proprio diritto vivente” (non potendosi ritenere tale una diversa lettura delle disposizioni censurate assunta dal giudice di seconde cure), nella prospettiva di “una verosimile riforma” della pronuncia, “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” (sentenza n. 240 del 2016). Così la sentenza n. **214**.

5.1.5. Il dovere del giudice di attivare l'incidente di costituzionalità in presenza di un contrasto, non risolvibile ermeneuticamente, tra la legge interna e una norma europea priva di effetto diretto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *I rimedi in caso di inadempimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale: la responsabilità civile dello Stato, l'interpretazione conforme, la non applicazione, l'incidente di legittimità costituzionale in Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

5.1.6. La non impugnabilità delle decisioni della Corte e il divieto di riproposizione delle medesime questioni nello stesso grado di giudizio (salvo il caso di rimovibilità del vizio preclusivo dell'esame di merito)

“Il giudice *a quo* non può riproporre, nel medesimo grado di giudizio, una questione già dichiarata non fondata, in quanto una simile iniziativa si porrebbe in contrasto con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., secondo cui contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione. Il rimettente può rivolgersi novamente alla Corte, dopo la declaratoria di non fondatezza, solo ove proponga una questione diversa dalla precedente in rapporto agli elementi che la identificano: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità” (sentenze nn. 66 del 2019, 113 del 2011, 225 del 1994; ordinanza n. 183 del 2014). “Di contro, il giudice *a quo* è abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio” quando la Corte “abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, dato che, in tal caso, la riproposizione non collide con la ricordata previsione dell'art. 137, ultimo comma, Cost. Ciò, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia rimosso il vizio che aveva impedito l'esame di merito della questione” (sentenze nn. 115 del 2019, 252 del 2012, 189 del 2001; ordinanze nn. 371 del 2004 e 399 del 2002). Così la sentenza n. **247**.

5.1.7. La valutazione dei giudici comuni in ordine alle ricadute di una sentenza di accoglimento

Per la sentenza n. **188**, “il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni (...), così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si ricompone dopo una sentenza di accoglimento” (sentenza n. 75 del 2022).

5.2. La giurisdizione e gli altri poteri

5.2.1. La legittimazione al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dei singoli organi giurisdizionali, limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale

L'ordinanza n. **157** ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale “riconosce la legittimazione dei singoli organi giurisdizionali – e quindi anche del giudice di pace – 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”. La legittimazione dei singoli organi giurisdizionali a sollevare conflitto sussiste, tuttavia, “limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale” (ordinanze nn. 19 del 2021, 296 del 2013,

366 del 2008, 338 del 2007, 87 del 1978). Dunque, “presupposto per la sollevazione del conflitto da parte del singolo giudice è che questi sia attualmente investito del processo, in relazione al quale soltanto i singoli giudici si configurano come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengano”, ai sensi dell’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953 (ordinanze nn. 127 del 2006 e 144 del 2000), dal momento che “il carattere diffuso, che connota gli organi giurisdizionali in ordine a tale competenza, viene in rilievo solo con riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali (ordinanza n. 285 del 2011)”. Quindi, “anche il giudice di pace può proporre conflitto, perché competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ma solo nell’esercizio delle funzioni attribuitegli” (ordinanze nn. 35 del 2022, 148, 84, 82 e 69 del 2020, 139 del 2016, 151 e 25 del 2013), “risultando, altrimenti, manifestamente privo della legittimazione attiva” (ordinanze nn. 22 del 2000, 340 e 244 del 1999). Ne consegue l’inammissibilità del conflitto laddove il ricorrente “non solo non è nell’esercizio delle proprie funzioni giudicanti, ma utilizza il giudizio per conflitto tra poteri – destinato a garantire attribuzioni costituzionalmente presidiate – come una sorta di ricorso diretto, eccentrico rispetto ai mezzi di tutela offerti dall’ordinamento, in funzione di difesa di propri, asseriti, diritti tutelati dalla Costituzione” (ordinanza n. 279 del 2011).

5.2.2. L’(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell’indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell’Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all’estero

Si veda, in relazione alla sentenza n. 145, l’analoga voce in *La funzione normativa – La legge retroattiva – Fattispecie*.

5.2.3. La sindacabilità delle dichiarazioni pubblicate on line da un parlamentare, imputato di diffamazione aggravata, in merito a uno specifico episodio di violenza nel cantiere TAV in Val di Susa (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri promosso dall’autorità giudiziaria e annullamento della delibera di insindacabilità della Camera dei deputati)

La sentenza n. 241 ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato S. E. nei confronti dei signori G. V., D. L. e G. R. – per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Torino – costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell’art. 68, primo comma, Cost., annullando, per l’effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera nella seduta del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A). Con dichiarazioni rese pubbliche via *facebook* il 1° settembre 2012, il suddetto parlamentare ha attribuito alle persone offese dal reato, nominalmente individuate, un fatto specifico, consistente nell’aver avvisato e dato un peculiare supporto operativo in relazione alla presunta aggressione del 31 agosto 2012 in danno del cantiere TAV in Val di Susa. La Corte ha escluso non solo la presenza di una “sostanziale contestualità” tra un atto parlamentare dello stesso deputato e la dichiarazione incriminata (sentenza n. 97 del 2008), ma anche che il primo fosse “già preannunciato o comunque prevedibile sulla base della specifica situazione il 1° settembre 2012, quando tale dichiarazione è stata resa pubblica (sentenza n. 335 del 2006)”. Con riguardo, poi, agli atti di esercizio della funzione parlamentare anteriori al 1° settembre 2012, quelli indicati dalla Camera – pur avendo per oggetto le violente azioni di sabotaggio al cantiere TAV, paventate o attribuite talvolta a esponenti dei centri sociali, con l’appoggio di amministratori locali – non contengono tuttavia “alcun riferimento specifico alle persone dei querelanti, né ad una loro specifica attività di propalazione e di successivo impiego di informazioni riservate”.

5.3. L’organizzazione giudiziaria

5.3.1. La richiesta di abrogazione referendaria della previsione della sottoscrizione di almeno 25 e non più di 50 magistrati presentatori a sostegno delle candidature individuali per l’elezione dei componenti togati del CSM

Si veda, in relazione alla sentenza n. 60, l’analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.3.2. La Corte di cassazione

5.3.2.1. Le pronunce delle Sezioni unite quale forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica e la recessività del vincolo processuale per le sezioni semplici nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale

La sentenza n. 13 ha osservato che “le pronunce delle Sezioni unite, investite dal primo presidente delle questioni di massima di particolare importanza e dei contrasti rimessi dalle sezioni semplici, costituiscono la forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica” demandata dall’art. 65 del r.d. n. 12 del 1941 alla Corte di cassazione, alla quale tale norma “assegna la missione di assicurare l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, nonché l’unità del diritto oggettivo nazionale e quindi la certezza del diritto”. Allo scopo di rafforzare il ruolo delle Sezioni unite nell’esercizio della fondamentale funzione ordinamentale di interpretazione della legge, l’art. 8 del d.lgs. n. 40 del 2006 ha novellato l’art. 374 cod. proc. civ., il cui terzo comma prevede che, se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso. Questa disposizione è stata sostanzialmente replicata, al fine di assicurare la certezza del diritto, nel giudizio penale di cassazione (art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.), nel processo amministrativo, quanto alle pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99, comma 3, cod. proc. amm.), e in quello contabile, quanto alle pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 117 cod. giust. cont.). “La trasversalità di tali disposizioni, ispirate allo stesso principio, mostra la centralità del valore della certezza del diritto, pietra d’angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto. La norma recata dall’art. 374, terzo comma, cod. proc. civ. non crea un vincolo interpretativo ad adottare il principio enunciato dalle Sezioni unite – che non sarebbe compatibile con la prescrizione dell’art. 101, secondo comma, Cost., che vuole i giudici soggetti soltanto alle leggi – ma pone una regola processuale di competenza interna declinata nell’obbligo per la sezione semplice dissenziente di astenersi dal decidere il ricorso in difformità da tale principio e di rimettere la decisione alle stesse Sezioni unite con ordinanza motivata, esprimendo le ragioni del dissenso e invocando quindi una rimeditazione di quel principio nella prospettiva di un possibile *revirement* giurisprudenziale”. Tuttavia, il vincolo per la sezione semplice “a non adottare un’interpretazione contrastante con quella già espressa dalle Sezioni unite è recessivo solo nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale, in tutto o in parte, della disposizione interpretata, pronuncia che la stessa sezione semplice può sollecitare sollevando la relativa questione. Questa prospettiva di applicazione, pur *sub condicione*, è sufficiente a radicare la rilevanza – e quindi l’ammissibilità – della questione che investa proprio la disposizione come interpretata dalle Sezioni unite” (sentenza n. 33 del 2021).

5.3.3. La limitazione della partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle discussioni e deliberazioni inerenti all’organizzazione degli uffici

La sentenza n. 59 ha osservato che gli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006 “limitano la partecipazione dei membri laici (avvocati e professori universitari) del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle sole discussioni e deliberazioni inerenti all’organizzazione degli uffici”, ivi espressamente individuate. Le dette disposizioni si inseriscono nel tessuto della riforma che, in attuazione della delega conferita con la legge n. 150 del 2005, il Governo ha adottato, ridefinendo composizione, competenze e durata in carica dei Consigli giudiziari e istituendo, sulla falsariga di questi ultimi, il Consiglio direttivo della Corte di cassazione. “Fra le più rilevanti novità introdotte dalla riforma, vi è, da un lato, l’ampliamento delle competenze dei Consigli giudiziari e l’attribuzione al neoistituito Consiglio direttivo della Corte di cassazione di un novero di funzioni – *mutatis mutandis* – sostanzialmente corrispondenti; dall’altro, la previsione, sia per gli uni che per l’altro, di una composizione allargata a componenti non togati”. Più precisamente, “quanto ai Consigli giudiziari, istituiti presso i distretti delle Corti d’appello e chiamati a svolgere, sin da epoca risalente, funzioni ausiliarie dell’organo di governo della magistratura mediante attività prettamente consultive, la moltiplicazione delle competenze (...) ha riguardato sia questioni tabellari e, più in generale, relative all’organizzazione degli uffici giudiziari presenti nei distretti, sia provvedimenti inerenti alla carriera e allo *status* dei magistrati dei distretti. Alla moltiplicazione delle competenze si è affiancato l’aumento del numero complessivo dei componenti dei Consigli, variabile in relazione alla dimensione degli organici degli uffici di ciascun distretto. Si è poi determinata una nuova composizione degli stessi, allargata a componenti esterne alla magistratura”.

Infatti, ne fanno parte professori universitari in materie giuridiche (in numero variabile da 1 a 2), nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della Regione o delle Regioni sulle quali hanno competenza gli uffici del distretto, nonché avvocati (in numero variabile da 2 a 4) con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto. “Al fine di scongiurare qualunque condizionamento dell'esercizio della funzione giudiziaria, il legislatore ha, sin dall'inizio, modulato il funzionamento dei Consigli, limitando la partecipazione dei membri laici alle delibere in materia tabellare”, all'esercizio del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici, nonché alla formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto, con conseguente esclusione dalle delibere relative a carriera e *status* dei magistrati. Con riferimento alla composizione e alle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, “organo di nuova istituzione, omologo ai Consigli giudiziari”, si è disposto che fra gli undici membri elettivi “vi siano due professori universitari di ruolo di materie giuridiche nominati dal Consiglio universitario nazionale, nonché un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, e, fra i tre membri di diritto, vi sia il Presidente del medesimo Consiglio (...). Quanto alla partecipazione, essa è stata limitata alle sole discussioni e deliberazioni inerenti a questioni tabellari e di organizzazione degli uffici”.

5.3.4. *La richiesta di abrogazione referendaria delle norme che precludono la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **59**, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.3.5. *Il tribunale per i minorenni*

5.3.5.1. *La specializzazione e la composizione mista del collegio quali riflessi del principio costituzionale di protezione della gioventù*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, la voce *La preminente funzione rieducativa del procedimento minorile e la competenza funzionale del tribunale per i minorenni (giudice specializzato a composizione mista, in ossequio al principio costituzionale di protezione della gioventù)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile*.

5.3.6. *Le commissioni tributarie*

5.3.6.1. *La natura onoraria delle funzioni esercitate dai giudici tributari e la non assimilabilità dei relativi compensi alla retribuzione*

La sentenza n. **27** ha precisato che “le funzioni esercitate dai giudici tributari sono di natura onoraria, poiché il servizio da essi prestato non ricade nell'ambito di un'attività professionale svolta in via esclusiva”. Inoltre, “i compensi dei componenti delle commissioni tributarie non sono assimilabili alla vera e propria retribuzione, ma consistono in semplici emolumenti, la cui disciplina esula dalla previsione dell'art. 108 Cost., e la loro misura è inidonea ad incidere sull'indipendenza del giudice (ordinanza n. 272 del 1999)”. Pertanto, “le posizioni dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quelle dei componenti delle commissioni tributarie, che esercitano funzioni onorarie, non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza. Infatti, il compenso per i secondi è previsto per un'attività che essi non esercitano professionalmente, bensì, di massima, in aggiunta ad altre attività svolte in via primaria e, quindi, non si impone che agli stessi venga riconosciuto il medesimo trattamento” dei primi.

5.3.7. *La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione*

L'ordinanza n. **215** ha ripreso il costante orientamento secondo cui “il principio di buon andamento, pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo;

mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale" (sentenze nn. 80 del 2020, 90 e 14 del 2019, 91 del 2018, 44 del 2016).

5.4. I magistrati

5.4.1. La responsabilità civile

5.4.1.1. Il carattere costituzionalmente dovuto di una disciplina legislativa e la compatibilità con l'art. 28 Cost. di limiti e condizioni a tutela dei valori dell'indipendenza e dell'autonomia

La sentenza n. **49** ha rammentato che il principio espresso dall'art. 28 Cost., in base al quale i funzionari dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, è stato sviluppato dalla normativa generale racchiusa nel d.P.R. n. 3 del 1957. Tuttavia, la disposizione costituzionale, "pur concernendo anche i magistrati, ammette leggi ordinarie che disciplinino variamente la responsabilità per categorie e situazioni" (sentenza n. 2 del 1968), a condizione che "essa non sia totalmente denegata" (sentenza n. 385 del 1996). La successiva giurisprudenza ha specificato che "una legge ordinaria, recante la disciplina *ad hoc* della responsabilità civile del magistrato in attuazione dell'art. 28 Cost. (che fa espresso rinvio alle leggi penali, civili e amministrative), è non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta, al fine di preservare i disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 103 Cost.), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni" (sentenze nn. 164 del 2017, 468 del 1990, 18 del 1989). Questo orientamento è stato più volte confermato in occasione dei giudizi di ammissibilità vertenti su iniziative referendarie volte a introdurre forme di responsabilità civile diretta del magistrato (sentenze nn. 38 del 2000, 34 del 1997, 468 del 1990). La responsabilità civile del magistrato, "in quanto necessariamente subordinata alla introduzione legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato; sottraendosi, in caso di abrogazione referendaria, alla potenziale riespansione dei principi ai quali tale ultima normativa si conforma". La sentenza n. 38 del 2000, nel dichiarare inammissibile un quesito referendario vertente sulla legge n. 117 del 1988, "ha già negato che l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare".

5.4.1.2. L'evoluzione normativa fino al vigente assetto della responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità

La sentenza n. **49** ha rammentato che "l'azione diretta nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata ad ipotesi estreme di responsabilità, era prevista dagli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che furono abrogati con il *referendum* ritenuto ammissibile con la sentenza n. 26 del 1987. La necessità che tale azione fosse autorizzata dal Ministro della giustizia, peraltro, contribuiva a diluire fortemente la sua natura diretta, precludendo la immediata costituzione del rapporto processuale tra parte attrice e magistrato. La responsabilità, inoltre, ad ulteriore tutela della indipendenza della magistratura, era ristretta a ipotesi eccezionali, tali da bilanciare, insieme con l'autorizzazione (...), la circostanza che il magistrato potesse essere citato da chi lamentasse un danno (e non invece dallo Stato, in sede di rivalsa). Con la legge n. 117 del 1988 il legislatore, nel disciplinare nuovamente la materia, si era conformato alle indicazioni espresse (...) con la menzionata sentenza n. 26 del 1987, affinché lo statuto costituzionale della magistratura fosse preservato con l'introduzione di condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati. Fu così operata una scelta che costituisce a tutt'oggi uno dei tratti caratterizzanti della legislazione, peraltro largamente presente negli ordinamenti degli Stati europei, ovvero che l'azione risarcitoria debba essere indirizzata nei confronti dello Stato, e che solo all'esito di un'eventuale soccombenza quest'ultimo disponga di azione di rivalsa nei confronti del magistrato. Così prevedendo, il legislatore non si è discostato dalla pur non vincolante raccomandazione CM/Rec (2010) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici, il cui punto 67 prevede che soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale. A seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande

sezione, 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa, che peraltro non ha messo in discussione la natura indiretta della responsabilità civile del magistrato, il legislatore ha nuovamente posto mano alla materia. La legge n. 18 del 2015, modificativa della legge n. 117 del 1988, ha determinato, da un lato, un ulteriore ampliamento delle ipotesi di responsabilità del magistrato e, da un altro lato, ha eliminato il filtro di ammissibilità. Si è così consolidato il nuovo modello di responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità: il magistrato risponde, ma in sede di rivalsa, dopo cioè che nei confronti dello Stato sia stato accertato che, nell'esercizio delle sue funzioni, il primo abbia cagionato con dolo o negligenza inescusabile un danno ingiusto".

5.4.1.3. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria in tema di responsabilità civile diretta

Si veda, in relazione alla sentenza n. 49, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.4.1.4. L'(illegittima) esclusione della risarcibilità dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale

La sentenza n. 205 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 (nel testo anteriore alla modifica apportata dalla legge n. 18 del 2015), nella parte in cui non prevedeva il risarcimento dei danni non patrimoniali, arrecati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, derivanti dalla lesione di diritti inviolabili anche diversi dalla libertà personale. Il citato art. 2 è il fulcro della disciplina sulla responsabilità civile del magistrato introdotta, all'esito del *referendum* abrogativo del 1987, dalla legge n. 117 del 1988, profondamente innovativa rispetto alle precedenti regole dettate dal codice di rito civile e poi significativamente modificata dalla legge n. 18 del 2015, in conseguenza degli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia UE (sentenze 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa, e 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Köbler). La disposizione in parola disegna i tratti della fattispecie illecita e il perimetro dei danni risarcibili. Sotto il primo profilo, l'illecito da esercizio della funzione giudiziaria presenta "caratteri di specialità, posti a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia" della funzione stessa (sentenze nn. 49 del 2022, 164 del 2017, 468 del 1990, 18 del 1989). Quanto ai danni risarcibili, il legislatore del 1988 ha operato una duplice scelta. Per un verso, "veniva garantito il risarcimento dei medesimi danni suscettibili di essere liquidati, in quel momento storico, sulla base delle norme generali": il danno patrimoniale; il danno biologico, inquadrato all'epoca nell'art. 2043 cod. civ., quale *tertium genus* ascrivibile al danno ingiusto (sentenza n. 184 del 1986) o quale danno *lato sensu* patrimoniale; il danno non patrimoniale da reato, "riconducibile alle norme ordinarie, che si riespandevano, ai sensi dell'art. 13, in presenza di un illecito penale". Per un altro verso, "a seguito di un vivace confronto parlamentare e in una fase storica in cui già ferveva il dibattito su possibili prospettive di ampliamento della risarcibilità dei danni non patrimoniali, specie a tutela dei diritti della persona", si accordava "la piena protezione risarcitoria, estesa a tali danni, nella sola ipotesi di privazione della libertà personale. Veniva, dunque, selezionato e protetto il diritto inviolabile di cui all'art. 13 Cost., implicato a fronte di coercizioni fisiche, ovvero di forme di privazione o restrizione, aventi a oggetto il corpo della persona" (sentenze nn. 127 e 22 del 2022, 275 del 2017, 222 del 2004, 238 del 1996), "non astrattamente previste dalla legge e irrogate senza un regolare giudizio (...) a tal fine instaurato (sentenza n. 11 del 1956)". L'evoluzione ermeneutica dell'art. 2059 cod. civ. e la sua interpretazione adeguatrice operata dalla giurisprudenza di legittimità tra il 2003 e il 2008, con l'avallo della sentenza n. 233 del 2003, culminate nel riconoscimento della risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione di diritti inviolabili della persona sulla base del coordinamento tra la norma codicistica e l'art. 2 Cost., hanno reso "ancora più evidente il contrasto fra la scelta selettiva" in parola e "l'esigenza di una piena tutela risarcitoria" di tali diritti. Peraltro, a un'esegesi costituzionalmente orientata della censurata disposizione ostavano sia il dato testuale, "frutto della consapevole e meditata decisione del legislatore del 1988 di recepire il rinvio dell'art. 2059 cod. civ." ai casi previsti dalla legge, "limitando la tutela alla sola privazione della libertà personale, sia la scelta del legislatore del 2015, che è intervenuto per eliminare il citato richiamo, onde consentire il riespandersi della norma generale". La negazione di una "piena tutela risarcitoria, estesa ai danni non patrimoniali, ai diritti inviolabili della persona diversi dalla libertà personale" ha così leso gli evocati parametri. La selezione di un unico diritto inviolabile (la libertà *ex art. 13 Cost.*), "cui garantire, a fronte di un illecito civile, piena ed effettiva tutela risarcitoria", ha

palesato, “con il maturare della consapevolezza circa la rilevanza e le funzioni del risarcimento dei danni non patrimoniali a tutela dei diritti inviolabili della persona, i tratti della irragionevolezza”. In primo luogo, la selezione di un solo diritto inviolabile “da proteggere con il risarcimento dei danni non patrimoniali, anche fuori dai casi di reato, non è giustificata dalla specificità dell’illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria. L’esigenza di preservare l’autonomia e l’indipendenza della magistratura rileva nella definizione del confine fra lecito e illecito e nella dialettica tra azione civile diretta nei confronti dello Stato e azione di rivalsa nei riguardi del magistrato”, nell’ottica del “delicato bilanciamento tra i principi di cui agli artt. 101 e 103 Cost. e gli interessi di chi risulta ingiustamente danneggiato”. Viceversa, “una volta delimitato il campo dell’illecito, a beneficio della serenità e dell’autonomia del giudice nello svolgimento delle sue funzioni” (sentenze nn. 49 del 2022, 164 del 2017, 18 del 1989, 26 del 1987, 2 del 1968), “non si ravvisano ragioni idonee a giustificare una compressione di quella tutela essenziale dei diritti inviolabili della persona, che è data dal risarcimento dei danni non patrimoniali. E l’irragionevolezza diviene ancora più evidente, ove si consideri che l’autonomia del magistrato è preservata anche dal carattere indiretto della responsabilità, nonché dai limiti posti all’azione di rivalsa. In un simile contesto, la compressione della tutela civile dei diritti inviolabili della persona si traduce in una irragionevole limitazione della responsabilità civile dello Stato e del magistrato”. In secondo luogo, se la libertà personale può ritenersi esposta a pregiudizi particolarmente gravi per effetto dell’illecito del magistrato, “simile circostanza rileva su un piano meramente di fatto, del tutto inidoneo a giustificare l’esclusione dalla tutela degli altri diritti inviolabili”, parimenti suscettibili di subire danni in conseguenza di una acclarata responsabilità del magistrato. Al contempo, pur potendosi ben configurare, in concreto, diversi livelli di gravità dell’illecito, “è certamente da escludere una astratta differenziazione, rispetto a un rimedio civile che offre una tutela basilare, dei diritti inviolabili della persona, evocatrice, in tale ambito, di una insostenibile gerarchia interna a tale categoria di diritti”. Infine, non è invocabile “la necessità di preservare un presunto affidamento nella pregressa normativa”, sul presupposto che una pronuncia di accoglimento “andrebbe a rendere illecito ciò che tale non era sulla base della precedente disciplina”. Invero, il raggio dell’illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria “abbracciava sin dal 1988 – tramite il riferimento al danno ingiusto – la lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante, paradigma ovviamente comprensivo dei diritti inviolabili della persona. Ed è rispetto al sintagma del danno ingiusto, e specificamente rispetto all’evento lesivo, che si valutano tanto il nesso di causalità di fatto (o causalità materiale), quanto gli elementi soggettivi dell’illecito. Di conseguenza, affermare la possibile liquidazione dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona non equivale a un ampliamento del raggio dell’illecito, ma implica soltanto un’estensione dei danni risarcibili. Ed è noto che, nell’illecito aquiliano, i danni risarcibili sono sottratti alla sfera di controllo del danneggiante e sono unicamente circoscritti dall’elemento oggettivo costituito dal nesso di causalità giuridica”. Dalla parziale declaratoria di illegittimità è derivata la non fondatezza delle questioni di costituzionalità dell’art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 18 del 2015, impugnato, in relazione ai medesimi parametri, nella parte in cui non dispone l’applicazione ai giudizi in corso e per fatti antecedenti della modifica all’art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 consistente nella soppressione del riferimento testuale alla libertà personale quale unico diritto inviolabile presidiato da una tutela risarcitoria piena. La norma di cui si prospetta l’applicazione retroattiva “ha un contenuto che finisce per combaciare”, salvo il profilo temporale, con quello della norma originaria che, all’esito del giudizio, risulta applicabile ai fatti antecedenti al 2015. Vero è che “la disciplina novellata sembrerebbe avere un respiro più ampio della mera risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona (...). Infatti, con la rimozione (...) del riferimento alla privazione della libertà personale, è stata correlata la risarcibilità dei danni patrimoniali e non patrimoniali al paradigma del danno ingiusto, il che potrebbe indurre a ritenere che si possano liquidare i danni non patrimoniali in conseguenza della lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante. Tuttavia, così interpretata, la disposizione paleserebbe un senso del tutto divergente rispetto all’*intentio legis* desumibile dai lavori preparatori”, ove sono richiamati i costanti orientamenti giurisprudenziali che riconoscono i danni non patrimoniali da lesione di interessi costituzionalmente protetti e, più precisamente, di diritti inviolabili della persona. Del resto, “l’*intentio legis* era proprio quella di garantire, nel caso dell’illecito derivante da esercizio della funzione giudiziaria, la medesima tutela risarcitoria prevista per gli altri illeciti”. Sulla base di tali premesse, “si può, dunque, ritenere che la rimozione (...) del limite costituito dalla lesione della libertà personale, abbia avuto il senso di eliminare un ostacolo testuale alla piena riespansione dell’art. 2059 cod. civ., nel suo coordinamento con l’art. 2 Cost.”, e che l’intervento della Corte abbia determinato “il venir meno del *vulnus* lamentato”.

5.4.2. *L'inesistenza di un principio costituzionale che imponga o precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate in base alle funzioni*

La sentenza n. 37 del 2000 “ha chiarito che la Costituzione, pur considerando la magistratura come un unico ordine, soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni”. Così la sentenza n. 58.

5.4.3. *La richiesta di abrogazione referendaria delle norme relative al passaggio da funzioni giudicanti a requirenti e viceversa*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 58, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

5.4.4. *La magistratura onoraria*

5.4.4.1. *Il limite al compenso annuo dei giudici di pace*

L'ordinanza n. 215 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374 del 1991 (applicabile *ratione temporis*), impugnato, in riferimento agli artt. 36 e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che il compenso spettante ai giudici di pace non può superare la somma di euro 72.000 lordi annui. Il rimettente non ha fornito alcuna reale motivazione sulle ragioni per le quali il compenso in parola debba essere considerato di carattere retributivo e si è astenuto da qualsiasi confronto con altre norme applicabili *ratione temporis* secondo cui l'ufficio del giudice di pace è onorario e i compensi spettanti per l'attività svolta costituiscono non emolumenti di natura retributiva, bensì indennità corrisposte per l'esercizio di funzioni onorarie (sentenze nn. 41 del 2021 e 267 del 2020). Inoltre, il giudice *a quo* non ha in alcun modo adempiuto all'onere di verificare la sussistenza delle necessarie condizioni alle quali la giurisprudenza europea vincola il riconoscimento, caso per caso, di un rapporto di lavoro subordinato alla luce del diritto dell'Unione. In proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, ha sostenuto che, “per il diritto europeo, un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di lavoratore”, fermo restando che spetta al giudice del rinvio verificare la circostanza. Di conseguenza, “per il modo in cui la questione è stata impostata (...), continua a essere fondata la presunzione di non conferenza dell'evocazione del principio enunciato nell'art. 36 Cost.”, (sentenza n. 70 del 1971). Infine, il principio di buon andamento “attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo”, essendo “estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale”.

5.4.4.2. *L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 27, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.5. *Gli ausiliari del magistrato*

5.5.1. *Il bilanciamento, sotteso alla disciplina dei compensi, tra l'interesse al contenimento delle spese del processo e l'esigenza di adeguata remunerazione dei professionisti nell'espletamento di un munus publicum*

La sentenza n. 166 ha sottolineato come la relazione funzionale che, attraverso l'atto di designazione, si instaura tra l'ausiliario del magistrato e l'ufficio giudiziario costituisca “un *munus publicum*” (sentenze nn. 102 del 2021 e 88 del 1970), “dal cui utile svolgimento sorge un diritto al compenso disciplinato dalle disposizioni del Titolo VII della Parte II del d.P.R. n. 115 del 2002, nonché, in forza del rinvio operato dall'art. 50 di tale testo unico, da tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto

con il Ministro dell'economia e delle finanze (...). La *ratio* di tale plesso normativo – il quale, essendo espressamente riferito (...) agli ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, detta una disciplina comune a tutti gli ordinamenti processuali – è orientata a contemperare il carattere pubblicistico della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal professionista designato. L'adeguatezza della remunerazione dell'ausiliario, imposta dal principio di ragionevolezza, è assicurata dal rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto" (sentenze nn. 89 del 2020 e 192 del 2015). Se ne trae conferma dall'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale individua il parametro di base per la determinazione ministeriale degli importi relativi agli onorari per gli ausiliari del magistrato nelle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, sia pure avvertendo della necessità di contemperare tale metodo di quantificazione con la natura pubblicistica della prestazione resa. "All'indicata finalità di bilanciamento tra l'interesse al contenimento delle spese del processo e l'esigenza di remunerazione dei professionisti designati risponde anche la fissazione, ad opera della normativa in esame (artt. 51, 52 e 53 del d.P.R. n. 115 del 2002), di criteri di liquidazione volti a commisurare il *quantum* delle spettanze all'entità, alla complessità e all'urgenza dell'opera prestata, senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario (sentenza n. 90 del 2019)". In linea con le indicate direttrici, l'art. 54 t.u. spese di giustizia stabilisce che l'adeguamento della misura degli onorari deve avvenire ogni tre anni, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente, attraverso un decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

5.5.2. L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei processi diversi da quello penale, ove operato su basi tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non escludeva che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei processi diversi da quello penale, fosse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma del precedente art. 54. In via preliminare sono state ricordate le precedenti dichiarazioni di incostituzionalità che hanno riguardato l'art 106-*bis* del citato d.P.R. nella parte in cui non escludeva nel processo penale la diminuzione di un terzo degli importi delle previsioni tariffarie non adeguate rispettivamente spettanti all'ausiliario del magistrato (sentenza n. 192 del 2015) e al consulente tecnico di parte (sentenza n. 178 del 2017). Con tali dichiarazioni l'applicazione della norma è stata condizionata all'adeguamento tabellare alle scadenze indicate dalla legge, di modo che il giudice comune possa praticare la riduzione dei compensi solo quando la tariffa posta a fondamento del provvedimento di liquidazione sia conforme alla prescrizione di aggiornamento periodico imposto dall'art. 54. Il dispositivo delle sentenze nn. 192 del 2015 e 178 del 2017 sottende un'enunciazione di portata generale per la quale l'adeguamento svolge una fondamentale funzione di riequilibrio e di stabilizzazione del sistema, in quanto assicura la ragionevolezza della liquidazione, pur a fronte di una riduzione delle tariffe (sentenza n. 89 del 2020). In altri termini, una norma che, come quella censurata, decurti significativamente la remunerazione di un'attività professionale svolta nell'interesse della giustizia, può ritenersi ragionevole solo se la misura del sacrificio inflitto al professionista sia correttamente calibrata rispetto al fine di riduzione della spesa erariale. Tale adeguatezza può ritenersi soddisfatta ove la decurtazione venga operata su tariffe preservate nella loro elementare consistenza in relazione alle variazioni del costo della vita. Inoltre, se a diversi processi possono corrispondere, in base a scelte discrezionali del legislatore, discipline differenziate anche degli stessi istituti (sentenza n. 78 del 2002), per converso, nel caso in cui la legge delinea, in riferimento alla medesima fattispecie, normative per il processo civile e per quello penale sostanzialmente sovrapponibili (come avviene nella specie, sia pure con la significativa differenza quantitativa delle decurtazioni dei compensi degli ausiliari del magistrato), una differente modulazione dello scrutinio di ragionevolezza si rivelerebbe ingiustificata. Del resto, la *ratio decidendi* delle sentenze nn. 192 del 2015 e 178 del 2017 non valorizza le peculiarità del processo penale, esprimendo, invece, un generale canone di proporzionalità e di adeguatezza nel bilanciamento tra giusta remunerazione del professionista ed

esigenze della spesa pubblica, che trascende le particolarità dei singoli modelli processuali. In definitiva, il mancato funzionamento del meccanismo di equilibrio *ex art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002* “recide la necessaria correlazione tra il compenso per l’ausiliario del magistrato ed i valori di mercato, così facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 102 del 2021)”.

6. La Corte dei conti

6.1. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale

6.1.1. La sottesa esigenza di evitare una “zona franca” nel sistema di giustizia costituzionale

La sentenza n. **253** ha sottolineato “la funzione attribuita alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti” di sollevare in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale “questioni di legittimità costituzionale volte a verificare il rispetto di parametri costituzionali da parte di disposizioni normative produttive di spese a carico della finanza regionale, allo scopo di tutelare la stabilità finanziaria degli enti controllati”. La giurisprudenza costituzionale ha più volte rimarcato (sentenze nn. 146 e 18 del 2019, 196 del 2018) “l’importanza di tale funzione per evitare che si possa creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale relativamente a norme di spesa che incidono sui beni della finanza pubblica, presidiati dai precetti costituzionali, rispetto ai quali si configurino interessi adespoti”. In particolare, le sentenze nn. 244 del 2020 e 196 del 2018 hanno escluso “un effetto preclusivo ad opera di precedenti giudizi di parifica di rendiconti regionali comprensivi della stessa voce di spesa” successivamente sottoposta a scrutinio.

6.1.2. L’evocazione di parametri funzionalmente correlati con i principi finanziari

La sentenza n. **253** ha ravvisato “le condizioni per ritenere la Sezione rimettente legittimata a sollevare il giudizio incidentale” (sentenze nn. 247, 235 e 215 del 2021, 18 del 2019, 89 del 2017). La giurisprudenza costituzionale ha “riconosciuto alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale annuale, nei confronti di disposizioni lesive non solo dei principi che direttamente tutelano l’equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una correlazione funzionale fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari. Tale correlazione è stata specificamente individuata proprio in riferimento alla lesione (...) della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato demandati dal legislatore statale all’autonomia collettiva, in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001” (sentenze nn. 244 e 112 del 2020, 146 e 138 del 2019, 196 del 2018). “Ciò in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione regionale che risulti lesiva della competenza statale in materia comporta quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell’ente”.

6.2. La parificazione dei rendiconti regionali

6.2.1. Le distinte sfere di competenza della magistratura contabile e della Regione

La sentenza n. **184** ha puntualizzato che la “configurazione della decisione di parifica – quale risultato dell’esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l’eventuale impugnativa, in vista dell’obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica – induce a escludere che l’adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell’assemblea regionale possa costituire ostacolo all’emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell’impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti. (...) le sfere di competenza

della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la validazione) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria. Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale (...), attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione" (salvo il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali: sentenza n. 39 del 2014). "L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio. Tanto più in considerazione della natura di bene pubblico del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali. Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale (...), in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali".

6.2.2. Lo svolgimento nelle forme della giurisdizione contenziosa e l'appartenenza al novero dei controlli di legittimità-regolarità

La sentenza n. 184 ha rammentato che, sin da tempo risalente, i tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli artt. da 39 a 41 del r.d. n. 1214 del 1934, sono stati ravvisati "nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi, in particolare, nella previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione (sentenza n. 121 del 1966). Tali caratteri erano stati delineati in coerenza con l'originaria funzione, assegnata a questo giudizio (...), di controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico (...). I medesimi tratti sono stati presto estesi al giudizio di parificazione del rendiconto generale introdotto nelle Regioni ad autonomia speciale". Successivamente, la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, "che ha introdotto il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, ha definito – con le connesse discipline attuative – i fondamenti della legalità costituzionale-finanziaria. In vista dell'obiettivo di assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo (sentenza n. 244 del 2020)", il d.l. n. 174 del 2012 ha introdotto disposizioni volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria e ha esteso alle medesime il giudizio di parifica dei rendiconti regionali generali, sul modello delineato dal r.d. del 1934. "L'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle Sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità" (sentenze nn. 189 del 2020 e 101 del 2018). Tali caratteri sono stati individuati "essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la

decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione (...). Ciò in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato" (sentenze nn. 196 del 2018 e 89 del 2017). "Lo stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione – controllo e impugnativa – è condiviso dalla giurisprudenza contabile".

6.2.3. Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, pur a seguito dell'adozione della legge siciliana di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **184**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

6.3. La validazione del risultato di amministrazione quale oggetto del giudizio di parificazione

La sentenza n. **233** ha sottolineato che "l'oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili" (sentenza n. 184 del 2022).

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. L'inerenza delle funzioni consiliari al livello dell'autonomia costituzionalmente garantita, anziché a quello della sovranità

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **136** e **182**, la voce *La peculiarità della sua posizione costituzionale e la non equiparabilità ai Consigli regionali in Il Parlamento*.

1.1.1.2. La prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri per le opinioni espresse e i voti dati

i) La ratio di tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, esercitabili in forma legislativa o anche amministrativa

La sentenza n. **90** ha rammentato che l'art. 122, quarto comma, Cost. "esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati". Se l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è "funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica (sentenza n. 69 del 1985), le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali (sentenza n. 337 del 2009). Pertanto, per poter preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale" (sentenze nn. 235 del 2015, 195 del 2007, 392 del 1999, 289 del 1997), "la garanzia dell'insindacabilità di sicuro concerne le funzioni conferite ai Consigli regionali dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia e che possono essere esercitate in forma legislativa o anche amministrativa". Ciò conferma quanto la Corte ha, fin da tempo risalente, affermato circa "l'insufficienza della forma amministrativa dell'atto per escludere la prerogativa dell'insindacabilità" (sentenze nn. 69 del 1985 e 81 del 1975).

ii) La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso per conflitto intersoggettivo della Regione Valle d'Aosta e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della Corte dei conti)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

1.1.1.3. Il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali

La giurisprudenza costituzionale "ha ricondotto la disciplina afferente al trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali alla struttura organizzativa delle Regioni (sentenza n. 198 del 2012), al contempo riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo" (sentenze nn. 44 del 2021, 254 del 2015, 23 del 2014, 151 del 2012) e "richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario (sentenza n. 157 del 2007)". Così la sentenza n. **136**.

1.2. Il Servizio sanitario regionale

Si rinvia *infra* alla sezione *L'organizzazione sanitaria in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute*

2. La funzione legislativa

2.1. La manifesta irragionevolezza quale limite al legislatore regionale nella collocazione di una nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente

“Ferma restando ogni valutazione nel merito della scelta sostanziale operata, la collocazione della nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri limiti, nell’individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, che non sia quello della manifesta irragionevolezza”. Così la sentenza n. **240**.

2.2. L’interpretazione delle disposizioni e l’individuazione delle relative finalità

2.2.1. La rilevanza dei lavori preparatori

La sentenza n. **147** ha sottolineato “il (...) valore esegetico” dei lavori preparatori, “costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza” costituzionale (sentenze nn. 143 del 2020, 107 del 2018, 127 del 2017, 250 del 2016).

2.3. Le materie

2.3.1. L’individuazione dell’ambito materiale

2.3.1.1. I criteri teleologico e ontologico

La sentenza n. **70** ha richiamato i “consueti criteri d’individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade”, dovendosi a tal fine “necessariamente tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell’oggetto” e tralasciare “gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l’interesse tutelato” (sentenze nn. 56 del 2020, 287 del 2016, 245 del 2015, 167 e 121 del 2014).

Secondo la sentenza n. **193**, “nell’individuazione della materia cui ascrivere la norma censurata occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi” (sentenze nn. 70 del 2022, 56 del 2020, 164, 137 e 116 del 2019).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **267**.

2.3.2. L’intreccio di competenze statali e regionali

2.3.2.1. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali (la disciplina dei trabucchi)

La disciplina dei trabucchi – macchine da pesca realizzate in legno, tipiche delle coste dell’Abruzzo meridionale, del Molise e della Puglia, costituite da una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino e protesa verso il mare, collegata alla riva da una passerella e dotata di una grande rete rettangolare a “bilancia” – deve essere ricondotta alla materia dei beni culturali, “segnata dalla linea di confine (...) che separa la valorizzazione dalla tutela”. Così la sentenza n. **45** ove è richiamata la sentenza n. 138 del 2020 di rigetto di questioni concernenti la legislazione abruzzese sui trabucchi. “Tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate” (sentenze nn. 140 del 2015, 26 e 9 del 2004): “la prima è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)”. Gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali “hanno definitivamente precisato gli ambiti rispettivamente della tutela e della valorizzazione. La prima ricomprende le attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (...) e si esplica

anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale”. Nell’ambito della tutela, pertanto, “risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l’intervento operativo di protezione e difesa”. La valorizzazione consiste, invece, “nelle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”; “la valorizzazione deve attuarsi in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze”.

2.3.2.2. La riconducibilità della disciplina statale delle società a partecipazione pubblica ad ambiti materiali di competenza esclusiva e concorrente

La sentenza n. **86** ha chiarito che la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP) è riconducibile “a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l’ordinamento civile, trattandosi di disposizioni volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato (sentenza n. 227 del 2020); la tutela della concorrenza, in considerazione dello scopo di talune disposizioni di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali (sentenza n. 251 del 2016); il coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento (sentenza n. 194 del 2020)”. Gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, TUSP individuano, rispettivamente, le forme societarie per le quali è ammessa la partecipazione pubblica e le finalità perseguibili mediante la loro acquisizione e gestione. “La definizione da parte dello Stato delle forme sociali e delle finalità per le quali è consentita la partecipazione pubblica costituisce espressione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. Considerata, al contempo, la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del TUSP”, i citati articoli “sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione”.

2.3.2.3. La riconducibilità della disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a plurimi titoli di competenza esclusiva e concorrente

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell’adozione del decreto del Ministero della salute relativo all’individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziate per la ricerca sui cadaveri in Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.3.2.4. La connessione tra la potestà regionale residuale in materia di commercio e diverse competenze statali esclusive e concorrenti

“La competenza legislativa regionale nella materia del commercio interseca (...) le competenze statali esclusive, quali quelle della tutela dell’ambiente e dei beni culturali e della concorrenza. Sussistono, altresì, evidenti connessioni con la materia, di competenza concorrente, della valorizzazione dei beni culturali (...), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale”. In proposito, “alle Regioni spettano la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale, anche al fine di garantire che l’esercizio del commercio avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali” (sentenze nn. 140 del 2015 e 247 del 2010). Nella medesima prospettiva, “il legislatore regionale è legittimato a prevedere aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, purché ciò avvenga senza discriminazioni tra gli operatori e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela (...) dell’ambiente (...) urbano, e dei beni culturali” (sentenze nn. 239 del 2016 e 8 del 2013). Così la sentenza n. **187**.

2.4. La competenza esclusiva statale

2.4.1. Il divieto per il legislatore regionale di novazione della fonte

La sentenza n. **4** ha rammentato che, in ragione del “divieto di novazione della fonte”, “al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre” le disposizioni adottate dallo Stato “in un ambito materiale di competenza esclusiva” (sentenze nn. 16 del 2021, 40 del 2017, 98 del 2013).

La sentenza n. **239** ha ribadito che “la giurisprudenza costituzionale esclude la stessa possibilità della mera riproduzione di una disposizione legislativa statale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, in quanto anche la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale”. In tema di autorizzazione paesaggistica, la Corte ha già statuito che “la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall’applicazione in concreto della disciplina statale” (sentenze nn. 144 del 2021, 178 del 2018, 139 del 2013). “In altra materia, ma sempre con riferimento a una previsione regionale che interveniva su un oggetto già disciplinato dallo Stato nell’esercizio della sua potestà legislativa esclusiva”, si è affermato che “l’argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull’ordinamento, quand’anche fondato, (...) non varrebbe comunque a consentire l’esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale” (sentenze nn. 82 e 38 del 2018, 233 del 2015).

2.5. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

2.5.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

2.5.1.1. Le caratteristiche salienti del contenuto riformatore e dell’attinenza a settori o beni di rilevante importanza

La sentenza n. **24** ha richiamato le caratteristiche salienti delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, identificate “nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 198 del 2018).

2.5.1.2. Le disposizioni statali espressive di competenze trasversali

Le disposizioni statali espressive di competenze trasversali sono configurabili “quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali” (sentenze nn. 255 e 16 del 2020, 166 e 153 del 2019, 201 del 2018, 103 del 2017). Così la sentenza n. **23**.

2.5.1.3. La riferibilità anche alle competenze primarie o esclusive

La sentenza n. **117** ha ribadito che le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica “costituiscono limite anche all’esercizio delle competenze legislative primarie o esclusive delle autonomie speciali” (sentenze nn. 70 del 2022 e 16 del 2020).

2.5.1.4. I principi desumibili dal testo unico sul pubblico impiego

La sentenza n. **70** ha confermato che, coerentemente con l’autoqualificazione di cui all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, “i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica” (sentenza n. 16 del 2020) e “tale connotato si rinviene anche nell’art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020)”, dedicato agli incarichi.

I principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 “costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica” e “si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome” (sentenze nn. 93 del 2019, 201 e 178 del 2018). Così la sentenza n. **190**.

2.5.1.5. Le disposizioni del codice dei contratti pubblici attinenti alla concorrenza e all'ordinamento civile (la scelta del contraente, il perfezionamento e l'esecuzione del vincolo negoziale)

La sentenza n. **23** ha puntualizzato che “le disposizioni del codice dei contratti pubblici che attengono alla concorrenza e all'ordinamento civile – materie di chiaro tenore trasversale” (per la concorrenza, sentenze nn. 134 e 104 del 2021, 56 del 2020; per l'ordinamento civile, sentenza n. 287 del 2016) – “sono ascritte, per costante giurisprudenza costituzionale, all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 166 del 2019, 263 del 2016, 36 del 2013, 74 del 2012, 328, 184 e 114 del 2011, 221 e 45 del 2010), che “limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome”. Nell'indicare materie trasversali, che “incarnano istanze di disciplina uniforme a livello nazionale”, l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. “contribuisce a selezionare, nell'ambito del codice dei contratti pubblici, corpo normativo dal contenuto riformatore di un rilevante settore della vita economico-sociale (...), le norme fondamentali che si impongono quali limiti alla (...) competenza legislativa primaria” delle autonomie speciali. In altri termini, “se il codice dei contratti pubblici presenta, nel suo complesso, i tratti di una riforma economico-sociale, attuativa anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (...), la disciplina della concorrenza e quella dell'ordinamento civile segnalano, al suo interno, istanze fondamentali di uniformità che limitano la competenza primaria di Regioni a statuto speciale e di Province autonome”. La Corte ha, pertanto, “individuato, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'ambito del codice dei contratti pubblici, quelle che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro lato, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione”.

2.5.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

La sentenza n. **267** ha evidenziato che “il principio fondamentale del buon andamento si impone anche alle autonomie speciali e non attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative”.

2.6. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

2.6.1. “Armi” (lett. d)

2.6.1.1. L'ambito oggettivo della materia e la stretta connessione con la competenza relativa all'ordine pubblico e alla sicurezza

La sentenza n. **126** ha precisato che la competenza legislativa esclusiva in materia di armi *ex art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.* è strettamente connessa con l'ambito dell'ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi della successiva lett. h). “Il legislatore nazionale, dunque, per un verso è titolare della competenza esclusiva a stabilire cosa debba intendersi per armi, quali dispositivi possano essere ricompresi nella relativa disciplina e quali siano i limiti entro i quali se ne possa ammettere l'uso; e, per altro verso, è altresì esclusivo titolare della potestà di disciplinare i casi e i modi dell'uso delle armi da parte delle forze di polizia, anche locale (sentenza n. 167 del 2010), delineandosi un'oggettiva attinenza con la funzione, parimenti rimessa allo Stato, diretta a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni” (sentenze nn. 285 e 116 del 2019, 208 e 148 del 2018).

2.6.1.2. L'(illegittima) inclusione dei dissuasori di stordimento a contatto nel catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e servizi di polizia locale (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **126** ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “dissuasori di stordimento a contatto,”), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., l'art. 5 della legge lombarda n. 8 del 2021 che includeva i dissuasori di stordimento a contatto nel catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e servizi di polizia locale. Il legislatore statale – muovendosi nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di armi, strettamente connesso con quello dell'ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato – “ha mostrato di intendere tutti i dispositivi in grado di erogare una elettrocuzione come strumenti atti ad offendere le persone, espressamente qualificandoli come armi ovvero, comunque, affiancandoli alle armi tradizionali”. Ciò è avvenuto sia in sede di sperimentazione degli stessi dispositivi presso i corpi e i servizi di polizia locale

ovvero la Polizia di Stato (d.l. nn. 113 del 2018 e 119 del 2014), sia in sede di riformulazione della fattispecie di divieto di porto d'armi (art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975). Tuttavia, il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, ha finora escluso – salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate – che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi a impulso elettrico, pur avendo dimostrato di considerare questi ultimi come armi comuni a tutti gli effetti. Conseguentemente, la Regione Lombardia, stabilendo che le forze di polizia locale potessero dotarsi di tali dispositivi (sia pure limitatamente a quelli funzionanti a contatto), “per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (...); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle armi in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986”.

2.6.1.3. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 248, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

2.6.2. “Tutela della concorrenza” (lett. e)

2.6.2.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione

La nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. e), dell'art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo” (sentenze nn. 83 del 2018, 291 e 200 del 2012, 45 del 2010). “Essa comprende, pertanto, 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, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’). In questa seconda accezione, 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. 137 del 2018, 299 del 2012 e 401 del 2007). Così la sentenza n. 4.

2.6.2.2. La riserva allo Stato della definizione del punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e tutela di altri interferenti interessi pubblici e dell'introduzione di eccezionali e uniformi restrizioni al libero accesso degli operatori al mercato

La sentenza n. 4 ha puntualizzato che spetta in generale allo Stato, “nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti” (sentenze nn. 56 del 2020 e 30 del 2016). Pertanto, solo allo Stato spetta “la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)”.

2.6.2.3. Le procedure concorsuali di garanzia dell'apertura del mercato

La giurisprudenza costituzionale “riconduce costantemente fra le misure legislative di promozione rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza per il mercato)”. Così la sentenza n. 112, ove è citata la sentenza n. 56 del 2020.

2.6.2.4. La disciplina restrittiva delle società pubbliche strumentali

La sentenza n. **86** ha rammentato che “le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l’altro, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (sentenza n. 229 del 2013)”.

2.6.2.5. L’irrelevanza della pandemia da COVID-19 sulla definizione del riparto delle funzioni legislative

La sentenza n. **112** ha confermato che “la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che la precarietà del contesto di emergenza abbia ampliato le competenze regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta così fermo che, anche in relazione all’emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza” (sentenze nn. 38 e 16 del 2021).

2.6.2.6. I beni demaniali marittimi

i) La titolarità del bene, anziché delle funzioni legislative e amministrative, quale criterio dirimente ai fini della competenza a determinare i canoni concessori

La costante giurisprudenza in tema di demanio marittimo, ripresa dalla sentenza n. **46**, afferma che “dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all’utilizzazione dei beni” (sentenze nn. 73 del 2018, 94 del 2008, 286 del 2004).

Nei medesimi termini si è espressa la sentenza n. **112** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 128 del 2018, 213 del 2006, 427 del 2004).

ii) Le norme statali incidenti sulla durata dei rapporti concessori quali limiti insuperabili per le competenze regionali

La sentenza n. **46** ha rammentato che “la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe *ex lege* o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce” (sentenze nn. 10 del 2021, 1 del 2019, 171 del 2013, 213 del 2011). Tali principi sono stati affermati anche con riferimento a una Regione autonoma come il Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. 139 del 2021 e 109 del 2018).

iii) L’estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali nonché a quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 100, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, impugnato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4 dello statuto speciale e 117, commi terzo e quarto, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, in quanto estende la proroga generalizzata dei rapporti concessori in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle per la gestione delle strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo. Anche se “la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali”, le disposizioni che prevedono proroghe *ex lege* o rinnovi automatici dei rapporti concessori, incidendo sulla durata degli stessi, riguardano in via prevalente la competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza, che “si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce”. Il carattere esclusivo della menzionata competenza “consente al legislatore statale di intervenire sia con riguardo alle concessioni di beni di titolarità dello

Stato, sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali” per regolarne la durata, escludendo l’operatività della clausola di salvaguardia di cui all’art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020. Sempre in ragione del carattere esclusivo della competenza esercitata, non essendo ipotizzabile l’“attrazione in sussidiarietà” di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), si è esclusa la violazione del principio di leale collaborazione.

2.6.2.7. Le grandi derivazioni idroelettriche

i) La disciplina statale delle procedure di evidenza pubblica

La sentenza n. **259** ha chiarito che l’art. 12, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 79 del 1999 deve essere ricondotto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza in quanto “ha precipuamente ad oggetto la disciplina delle procedure di evidenza pubblica e, in particolare, quella delle procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento (...), dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all’attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza” (sentenze nn. 4 del 2022, 411 del 2008, 401 del 2007). La norma statale “afferisce letteralmente alle modalità e (...) procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico e (...) provvede alla specificazione dei profili rimessi alla legislazione regionale che, per contenuto, sono tutti riconducibili allo sviluppo delle gare”: quelli attinenti ai criteri di ammissione e assegnazione (lett. c), ai requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari richiesti ai concorrenti e ai criteri di valutazione delle proposte progettuali (lett. e), nonché alle condizioni richieste per le proposte progettuali dei partecipanti alle gare in termini di obblighi e limiti gestionali (lett. g), di miglioramenti energetici (lett. h) e ambientali (lett. i) e misure di compensazione ambientali e territoriali (lett. l). La riconduzione della detta normativa nell’ambito materiale delle procedure di evidenza pubblica e, dunque, della concorrenza “per il mercato”, trova conferma nella legge n. 118 del 2022 che, “al dichiarato fine di dettare disposizioni per la tutela della concorrenza”, ha modificato porzioni dell’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999: “la novella conferma (...) l’iscrizione della disciplina *de qua* alla materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato”. La pronuncia ha dichiarato inammissibili, per inconferenza dell’evocato parametro, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – di numerose disposizioni della legge lucana n. 29 del 2021 che disciplinano le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Infatti, tanto la normativa interposta (art. 12, commi 1-*ter* e 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999) quanto la normativa censurata sono “da ascrivere all’ambito della tutela della concorrenza”, anziché alla materia “produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell’energia”.

ii) Riferimenti giurisprudenziali relativi alle gare indette per l’assegnazione delle concessioni

La sentenza n. **259** ha richiamato la giurisprudenza costituzionale “intervenuta nello specifico tema delle grandi derivazioni idroelettriche”, che “depone nel senso di ricondurre le gare indette per l’assegnazione delle loro concessioni alla tutela della concorrenza. In più occasioni, infatti, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale ora di disposizioni statali che nel tempo hanno modificato le norme sulle relative gare (...), per violazione della potestà legislativa riservata alle regioni nella materia concorrente ‘produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia’, ora – in senso opposto – di disposizioni regionali” per contrasto con la normativa statale, “assunta quale parametro interposto per la dedotta violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”. Tutte le pronunce “hanno sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all’ambito della tutela della concorrenza, senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico. In particolare, nella sentenza n. 28 del 2014 è stata respinta l’impugnazione regionale di disposizioni statali che dettavano la disciplina delle procedure di evidenza pubblica, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi, proprio perché ascritte al detto titolo di competenza esclusiva dello Stato. Per contro e coerentemente, con la sentenza n. 339 del 2011 è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di norme regionali intervenute a disciplinare i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell’energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, per invasione della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Ancor prima, la sentenza n. 1 del 2008 ha affermato che l’impugnata disciplina statale, in quanto concernente l’espletamento delle gare ad evidenza pubblica, era riconducibile alla tutela della concorrenza, pur interferendo su aspetti organizzativi, programmatori e

gestori della materia, di competenza concorrente, relativa alla ‘produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia’”. Da tale interferenza la Corte ha tratto, tuttavia, “la sola conseguenza del necessario coinvolgimento regionale sul piano amministrativo”. Da ultimo, la sentenza n. 117 del 2022 ha dichiarato illegittime norme provinciali trentine che, “dettate nell’esercizio della potestà legislativa primaria (...) in ordine alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, hanno previsto, per la valutazione finale dei progetti presentati dai concorrenti, un procedimento articolato in più fasi”. Il legislatore trentino si era discostato dalla previsione del vigente art. 12, comma 1-ter, lett. m), del d.lgs. n. 79 del 1999, che “imponesse per tale valutazione un procedimento unico cui partecipano anche amministrazioni statali preposte alla tutela degli interessi coinvolti”. Tale disposizione è stata esattamente qualificata come “norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto dettata per la regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia e (...) della concorrenza”.

iii) La (illegittima) previsione di passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 117, l’analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano – Norme della Provincia di Trento in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche*.

2.6.2.8. La non riferibilità dei principi concorrenziali alle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche

Il quadro normativo statale in tema di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche “risale al r.d. n. 1775 del 1933 e (...) non è, in alcun modo, ispirato a esigenze concorrenziali. Il legislatore nazionale ha, infatti, accolto i principi della concorrenza solo con riferimento alle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche (...). Diversamente, l’art. 30 del citato r.d. (...), da un lato, consente il rinnovo delle concessioni, per una durata che, di regola, (...) è prevista sino a trent’anni; e, da un altro lato, stabilisce che, in caso di mancato rinnovo, lo Stato ha il diritto di ritenere senza compenso le sole opere costruite nell’alveo, sulle sponde e sulle arginature del corso d’acqua, o di obbligare il concessionario a rimuoverle e ad eseguire a proprie spese i lavori necessari per il ripristino (...) nelle condizioni richieste dal pubblico interesse”. Così la sentenza n. 265 che ha dichiarato inammissibili, per carente ricostruzione del quadro normativo, genericità delle censure e contraddittorietà del ricorso, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost. – dell’art. 4, commi da 16 a 23, della legge friulana n. 13 del 2021 che disciplinano il rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d’acqua a uso idroelettrico.

2.6.2.9. L’attività di trasporto non di linea

i) La (illegittima) deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. 112 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 5 della legge friulana n. 25 del 2020 che prevedeva una deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC (art. 9 della legge n. 21 del 1992). La citata disposizione statale – volta a evitare il “commercio delle licenze”, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente – può essere ricondotta (sentenza n. 56 del 2020) fra le misure legislative di promozione rientranti nella tutela della concorrenza in quanto dirette a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). Non è stata condivisa la tesi in base alla quale la norma impugnata avrebbe ampliato le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale, avendo, in realtà, un effetto pro-concorrenziale. Infatti, essa eliminava un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea che però è posto dal legislatore statale proprio al fine di non

vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nell'accesso al mercato in questione (sentenza n. 283 del 2009). Infine, la deroga non è stata ritenuta giustificabile neppure in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19 in quanto, come chiarito proprio con riferimento a una norma provinciale limitativa della concorrenza, la peculiare contingenza determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che “la precarietà del contesto di emergenza abbia ampliato le competenze” regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze nn. 38 e 16 del 2021).

2.6.2.10. I contratti pubblici

i) Il rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto europeo e le ulteriori istanze di uniformità che si impongono alle autonomie speciali

La sentenza n. 23 ha precisato che, se la nozione di concorrenza *ex art. 117*, secondo comma, lett. e), Cost. “non può che riflettere quella operante in ambito comunitario” (sentenze nn. 45 del 2010 e 401 del 2007), tuttavia, “tale coincidenza a livello concettuale non implica (...) che le istanze di uniformità della disciplina, che si impongono anche alle autonomie speciali, debbano limitarsi al rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea”.

ii) 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

Per la sentenza n. 23, “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. 39 del 2020, 263 del 2016, 36 del 2013, 328 del 2011, 411 e 322 del 2008). “La concorrenza, che in generale rinvia nell'uniformità di disciplina un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici”.

iii) L'uniformità della disciplina delle procedure di aggiudicazione e la non configurabilità di normative substatali con effetti proconcorrenziali

La previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici genera, “di per sé, effetti distortivi della concorrenza. Garantire l'uniformità di tale disciplina è un obiettivo delle norme statali, che tutelano e promuovono la concorrenza. Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione non sussistono, pertanto, le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre effetti proconcorrenziali. Le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali” (sentenze nn. 45 del 2010, 160 del 2009, 431 del 2007). Così la sentenza n. 23.

iv) La disciplina delle procedure di gara quale strumento indispensabile di tutela e promozione della concorrenza

La sentenza n. 4 ha affermato che “la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione (...) mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento” (sentenze nn. 431 e 401 del 2007, 411 del 2008), sicché tali discipline, “in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza” (“per il mercato”), di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze nn. 2 del 2014, 259 del 2013, 339 del 2011, 186 del 2010, 401 del 2007, 345 del 2004), costituendo “uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale” (sentenze nn. 39 del 2020, 28 del 2014, 339 del 2011, 1 del 2008 e 401 del 2007).

v) *L'(illegittima) attribuzione ai soggetti aggiudicatori del potere di prevedere, fino al termine dello stato di emergenza sanitaria e comunque fino al 31 dicembre 2020, criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale (norme della Regione Piemonte)*

La sentenza n. 4 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 75 della legge piemontese n. 15 del 2020 che attribuiva ai soggetti aggiudicatori il potere di introdurre nei bandi di gara, fino al termine dello stato di emergenza sanitaria e comunque fino al 31 dicembre 2020, criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, si fossero impegnati a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale. La norma impugnata era idonea "a produrre effetti diretti sull'esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici, in ordine alla partecipazione alle stesse", condizionando così l'accesso al mercato regionale dei contratti pubblici e limitandone la concorrenzialità. Invero, la disposizione contrastava con "l'esigenza di assicurare procedure ad evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e di non discriminazione". In ragione della detta necessità, la possibilità di introdurre i criteri di valutazione *de quibus* è riservata al legislatore statale che, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, deve "definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti". Il legislatore statale può così introdurre "eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato" per esigenze non solo collegate ad uno stato di emergenza, ma anche "riconducibili al più ampio tema dell'uso strategico dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali". La legge n. 11 del 2016 prevede tra i criteri di delega "la valorizzazione di esigenze sociali e di sostenibilità mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino (...) a utilizzare, anche in parte, manodopera o personale a livello locale (...) in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto". In attuazione della legge delega, l'art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede che il bando di gara possa introdurre criteri di aggiudicazione ispirati a esigenze sociali, nonché di tutela della salute, dell'ambiente del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile; l'art. 95, comma 13, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di attribuire un maggiore punteggio alle offerte "che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o prodotti da filiera corta o a chilometro zero". Tuttavia, la conformità alle predette norme statali non può essere invocata a fondamento della legittimità della norma impugnata in quanto, rientrando la materia nella competenza esclusiva del legislatore statale, alle Regioni è fatto divieto di novare la fonte, riproducendone il contenuto. Inoltre, emerge con chiarezza "l'eterogeneità del fine così perseguito (...) di tutela della salute e dell'ambiente" dal citato art. 95 rispetto a quello perseguito dal legislatore regionale che mirava "a favorire la territorialità del personale impiegato nell'esecuzione del contratto e in via mediata delle imprese esecutrici, a prescindere dall'impatto della prestazione affidata su diversi interessi".

vi) *Norme della Provincia di Trento in materia di contratti pubblici*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 23, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

vii) *Norme della Provincia di Bolzano in materia di contratti pubblici*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 23, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

2.6.3. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e)

2.6.3.1. *La limitazione ai soli "diportisti" dell'aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei "marina resort"*

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 10-bis, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost. nonché al principio di leale collaborazione. La norma limita ai soli "diportisti" l'applicazione dell'aliquota agevolata IVA al

10% sugli importi dovuti per la sosta e il pernottamento nei “*marina resort*”, ripristinando per la restante platea di turisti l’aliquota ordinaria del 22%. L’IVA è un tributo armonizzato a livello eurounitario la cui disciplina è di competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., essendo, a tal fine, ininfluyente che le Regioni siano destinatarie di una quota del relativo gettito. Inoltre, i paventati effetti della variazione dell’aliquota IVA in termini di minore attrattività turistica degli attracchi regionali e conseguenti minori introiti per la Regione “appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inidonei a concretare una violazione dei parametri finanziari costituzionali e statutari”. La norma censurata, delimitando la platea dei beneficiari, non risulta affetta da irragionevolezza in relazione all’obiettivo perseguito di favorire attività imprenditoriali. Infine, non essendo configurabile un’ipotesi di “attrazione in sussidiarietà” di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), in ragione del carattere esclusivo della competenza esercitata dal legislatore statale, la norma censurata non viola il principio di leale collaborazione.

2.6.4. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)

2.6.4.1. La natura servente del parametro rispetto al coordinamento della finanza pubblica

Il parametro dell’armonizzazione dei bilanci, “per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali”, “è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016)”. Così la sentenza n. **190**.

2.6.4.2. L’indefettibile esigenza di un linguaggio contabile comune in un sistema informato al pluralismo istituzionale, a garanzia dell’equilibrio e della sincerità del bilancio e del coordinamento finanziario

La sentenza n. **168** ha puntualizzato che “le regole sull’armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell’equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali. Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all’indispensabile finalità di garantire 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, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016). È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un’ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l’inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa”.

2.6.4.3. La necessaria copertura degli oneri a regime, anche se soltanto ipotetici

Secondo la sentenza n. **190**, “la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo ipotetici”. Infatti, “ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte” (sentenze nn. 163 del 2020 e 307 del 2013).

2.6.4.4. La previsione di classificazioni di bilancio connesse alla garanzia dei LEA e il divieto di destinare le relative risorse correnti a spese, pur sanitarie, diverse da quelle quantificate per la corrispondente copertura

La sentenza n. **233** ha precisato che l’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici “è specificamente funzionale (...) a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi

delle gravissime situazioni” deficitarie verificatesi in alcune Regioni. Le previsioni dell’art. 20 “si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l’introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle spese riconducibili al vincolo” dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. In questo senso l’art. 20, al comma 1, richiede alle Regioni di garantire, nell’ambito del bilancio, “un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. (...) Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria”. In questi termini, “il citato art. 20 stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019), con 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 (sentenza n. 132 del 2021). Con l’unica eccezione, prevista dall’art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, nonché conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie”.

2.6.4.5. L’obbligo dell’ente che non abbia approvato il rendiconto né recuperato il relativo disavanzo di ripianarlo per intero nell’esercizio in cui lo stesso effettivamente emerge

I principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 “disciplinano gli effetti della tardiva approvazione del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, non consente l’applicazione del disavanzo al bilancio dell’esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato. Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l’eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli 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 (sentenza n. 246 del 2021)”. Così la sentenza n. **268**.

2.6.4.6. La destinazione vincolata al fondo regionale per l’occupazione dei disabili delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali ex lege n. 68 del 1999 e dai contributi correlati agli esoneri parziali (norme della Regione Molise)

La sentenza n. **110** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge molisana n. 2 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto dispone la destinazione vincolata al fondo regionale per l’occupazione dei disabili delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali *ex lege* n. 68 del 1999 e dai contributi correlati agli esoneri parziali. L’art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 118 del 2011 menziona i casi in cui le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione delle Regioni. La lett. d) del citato comma 5, evocata quale parametro interposto, contempla la fattispecie in cui la predetta voce di bilancio è riconducibile a “entrate accertate straordinarie non aventi natura ricorrente cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione”, precisando che può configurarsi “solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione agli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell’esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio”. In base al principio contabile recato dalla richiamata norma interposta, la Regione Molise, allo stato, non si trova nella condizione di attribuire alle entrate straordinarie un vincolo di destinazione, in quanto soggetta a piano di rientro del disavanzo, difettando, pertanto, “il requisito dell’assenza di disavanzo da ripianare” (sentenze nn. 49 del 2019 e 279 del 2016). Tuttavia, il principio contabile *de quo* non risulta applicabile al caso di specie, poiché “il vincolo di destinazione delle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale”, ovvero dall’art. 14 della legge n. 68 del 1999 che demanda alle Regioni l’istituzione del Fondo regionale per

l'occupazione dei disabili. Il comma 3 dell'art. 14, espressivo di "un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale", stabilisce che sono destinati a quel fondo "gli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative (...) ed i contributi versati dai datori di lavoro (...) quando questi siano esonerati (...) dall'obbligo di assunzione dei disabili". Il vincolo di destinazione previsto dalla norma impugnata ha così ad oggetto le medesime entrate considerate dalla disposizione statale e risulta "coerente con la disciplina del fondo regionale per l'occupazione dei disabili già istituito" con legge regionale n. 26 del 2002, la quale, agli artt. 2 e 3, individua le risorse del fondo e la relativa destinazione nei puntuali termini dell'art. 14 citato, cui ha dato attuazione. Conseguentemente, la disposizione censurata non ha portata innovativa, ma meramente confermativa del vincolo di destinazione previsto dalla legge regionale del 2002. Essendo il vincolo direttamente impresso dalla legge statale, non viene in rilievo, quale parametro interposto, la lett. d) del comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, che afferisce alle ipotesi in cui il vincolo viene creato dalla legge regionale, bensì la precedente lett. a), in base alla quale costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le relative economie di bilancio "nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alle spese".

2.6.4.7. Il bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023

i) L'illegittimo ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi dal 2018 al 2020

La sentenza n. **168** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 4 della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2021 e l'Allegato n. 8 alla Nota integrativa al bilancio, allegata alla stessa legge, nella parte concernente il ripiano, negli esercizi dal 2021 al 2023, del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018, 2019 e 2020. Quanto alle componenti del disavanzo rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019, dalle due tabelle contenute nell'Allegato n. 8 (una relativa all'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 e una relativa alle modalità di copertura), è emerso che il legislatore lucano, anziché disporre il ripiano integrale nell'esercizio 2021 delle quote del disavanzo presunto rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019, lo aveva articolato negli esercizi 2021, 2022 e 2023. Ciò contrastava con il principio contabile 9.2.27 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che impone "all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente e presumibilmente non recuperate". Inoltre, siccome la Regione non aveva "approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi", in base al principio contabile 9.2.28 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, detti disavanzi "andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo". Quanto alla componente del disavanzo di amministrazione presunto generato dalla gestione dell'esercizio 2020, le norme impuginate contrastavano con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che "subordina la possibilità del ripiano triennale alla contestuale adozione di un piano di rientro avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo", in modo da disporre di uno "strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali" che consenta di orientare le scelte dell'ente. Nella specie, difettava la contestualità nell'approvazione dei citati documenti contabili, essendo il bilancio di previsione 2021-2023 stato approvato in data 29 aprile 2021 e il piano di rientro in data 13 luglio 2021.

ii) L'illegittimo ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019

La sentenza n. **168** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2021 e l'Allegato O alla medesima legge, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019. L'allegato O ripeteva sostanzialmente le previsioni dell'allegato O2 alla legge regionale n. 40 del 2020, ritenuto illegittimo dalla sentenza n. 246 del 2021 per contrasto con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che ammette la "possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura", subordinandola alla "contestuale approvazione della delibera consiliare contenente lo specifico piano di rientro". Nella specie, le disposizioni censurate disegnavano un'"estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e

2024, determinandone una complessiva durata quinquennale”, in assenza della contestuale delibera consiliare contenente i provvedimenti necessari all’effettiva attuazione del recupero del disavanzo.

iii) L’illegittimo ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020

La sentenza n. 168 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 6 della legge della Regione Basilicata n. 55 del 2021 e l’Allegato O2 alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano, negli esercizi dal 2021 al 2023, del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020. Nelle more dell’approvazione del rendiconto dell’esercizio 2020, le norme impugnate, aggiornando la determinazione del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, lo avevano applicato ripartendo il ripiano della quota riveniente dall’esercizio 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e il ripiano della quota riveniente dall’esercizio 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023. L’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, nel dettare disposizioni per il recupero del disavanzo di amministrazione, applicabili anche al disavanzo presunto, ammette che il disavanzo possa essere ripianato nel triennio corrispondente alla programmazione di bilancio e, in ogni caso, non oltre la durata della legislatura, a condizione che contestualmente venga adottata una delibera consiliare che individui i provvedimenti necessari all’effettiva attuazione del recupero. Il rinvio del ripiano del disavanzo deve essere adottato “sulla base sia di una istruttoria congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico, sia di previsioni temporali corrette” (sentenza n. 18 del 2019). Atteso che l’ente ha l’obbligo di rispettare “puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro”, in base ai principi contabili 9.2.27 e 9.2.28 di cui all’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, “il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione degli stessi (a causa della tardiva approvazione del rendiconto) comportano che l’ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata”. Invero, il censurato Allegato O2 disegnava “una modalità di applicazione del disavanzo presunto chiaramente contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici”. Posto che “la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente si è prodotta”, in base alla norma impugnata “il ripiano di entrambe le componenti del deficit (...) risultava articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio”, essendo il relativo completamento previsto nel quarto, anziché nel terzo, esercizio successivo alla formazione di ciascuna delle componenti. Inoltre, in ragione della tardiva approvazione del rendiconto dell’esercizio 2018, il prospettato ripiano della quota di disavanzo riferibile a tale esercizio contrastava altresì con i menzionati principi contabili 9.2.27 e 9.2.28, in quanto “il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo (produceva) il duplice effetto, da un lato, di ridurre l’importo delle quote periodiche e, dall’altro di eludere l’obbligo di incrementare la singola quota dell’importo non ripianato nei precedenti esercizi”. Analoghe criticità riguardavano il ripiano della quota di disavanzo generata nel 2019, essendo iniziato solo “nel terzo esercizio successivo a quello di emersione di tale disavanzo”, in mancanza dell’approvazione del rendiconto. Le norme censurate, recando modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 inattendibili e contrastanti con i principi contabili, determinavano “un indebito trascinarsi nel tempo del disavanzo stesso”.

iv) Il richiamo alle istituzioni regionali a gestire correttamente il bilancio e a ripianare i disavanzi pregressi in ossequio alle indicazioni della sentenza n. 246 del 2021

La sentenza n. 168 ha sottolineato che la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione per il triennio 2022-2024 entro il 31 dicembre 2021, né entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l’esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa). “Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche la impropria protrazione dell’efficacia delle previsioni impugnate (...) che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell’ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell’eventuale deficit. Inoltre, in assenza di modifiche alle suddette previsioni, risulta tuttora inadempito l’obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021 (...), di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione – ossia, ormai, quello 2022 – l’importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019. Nel complesso, l’eclettismo dell’intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio”.

2.6.4.8. L'illegittimo riconoscimento al personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale dell'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021 (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 190 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 14 della legge siciliana n. 9 del 2021 che riconosceva al personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza, con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021. La norma impugnata, in difformità dalle previsioni dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, non indicava l'onere a regime da essa derivante, rinviandone la quantificazione alla legge di bilancio regionale. La violazione del predetto parametro interposto, che impone al legislatore regionale di indicare, nelle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, anche l'onere a regime, determinava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. che riserva alla competenza esclusiva statale l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.6.4.9. L'(illegittima) autorizzazione dell'utilizzo, a decorrere dal 2016, di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 233 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) e m), Cost., l'art. 6 della legge siciliana n. 3 del 2016 il quale autorizzava, a decorrere dall'esercizio 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005. L'art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007 ha autorizzato lo Stato, a fronte della sottoscrizione di specifici accordi, ad anticipare ad alcune Regioni, tra le quali la Sicilia, "la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005", con obbligo di restituzione in un periodo non superiore a trenta anni. Per adempiere a tale obbligo, l'art. 7 della legge siciliana n. 17 del 2007 ha autorizzato, a carico del bilancio regionale, un impegno trentennale di 185 milioni da versare all'entrata del bilancio dello Stato, la cui copertura veniva inizialmente individuata in una quota annuale del gettito delle tasse automobilistiche regionali; il censurato art. 6 modificava la copertura, ponendola a carico del Fondo sanitario regionale. L'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che costituisce norma interposta in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, impone alle Regioni di individuare all'interno dei propri bilanci "un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario", allo scopo di "consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria". Al fine di garantire effettività al finanziamento dei LEA, il citato art. 20 "stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione" delle inerenti risorse, sicché, se specificamente accantonate per finanziare le spese per i LEA, le risorse correnti non possono essere destinate al finanziamento di altre spese, anche sanitarie. Nel caso di specie, peraltro, non risultava applicabile l'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale le Regioni, che hanno gestito in modo virtuoso le risorse destinate alla garanzia dei LEA o conseguito una qualità delle prestazioni e risparmi nel bilancio, possono legittimamente destinare i risparmi a finalità sanitarie più ampie, in quanto la spesa recata dalla disposizione censurata prescindeva "completamente sia dall'ipotesi di utilizzo dei risparmi conseguenti a una gestione virtuosa, sia da finalità sanitarie". Poiché l'ammortamento del debito, avendo "quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie", la norma impugnata, nel finanziare, in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, con un'entrata di natura sanitaria una spesa estranea a tale ambito, violava la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Invero, "a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA", la disposizione censurata ampliava la capacità di spesa nel settore non sanitario del bilancio, distraendo dalla loro originaria finalità "specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA", in violazione anche della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA. Del resto, non risulta che nel territorio siciliano, nel periodo 2016-2019, sia stata assicurata l'integrale erogazione dei LEA, atteso che dall'istruttoria sul monitoraggio dei LEA è emerso che la Regione, pur avendo ottenuto un punteggio pari a 160 (sentenza n.

62 del 2020), “per alcuni specifici livelli di assistenza (...) ha riportato uno scostamento non accettabile del valore dell’indicatore dallo standard nazionale”, rivelatore di “gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni”. Infine, nonostante nell’esercizio 2019 la Regione abbia attivato un meccanismo di salvaguardia dell’equilibrio finanziario del settore sanitario mediante stanziamento di un importo pari alle rate del prestito statale, l’art. 4, commi 7 e 8, della legge regionale n. 3 del 2016, in relazione al predetto meccanismo, “non richiede alcuna valutazione dei LEA”, limitandosi a “considerare solo ed esclusivamente il profilo dell’equilibrio finanziario della gestione sanitaria”.

2.6.4.10. Le (illegittime) modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali

La sentenza n. 268 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 12, comma 1, lett. dd), della legge molisana n. 17 del 2020, di approvazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2019, e del relativo Allegato 30, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell’esercizio 2019, nonché della legge regionale n. 3 del 2021, di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023. Dalle risultanze contabili esposte negli allegati al rendiconto dell’esercizio 2019 risultavano “quote di disavanzo applicate all’esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021 e non recuperate” e “un peggioramento del disavanzo (...) corrispondente alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 (...) e quello accertato con il rendiconto 2018”. Le norme impugnate disponevano il ripiano “del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell’esercizio 2019, nonché dell’ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi”. Tanto premesso, in base al combinato disposto dell’art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e dei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell’allegato 4/2 al medesimo d.lgs., se l’approvazione del rendiconto fosse stata tempestiva, le quote di disavanzo applicate all’esercizio 2019 e non recuperate avrebbero dovuto essere “interamente applicate all’esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previsti dai piani di rientro per tale esercizio”, mentre l’ulteriore disavanzo emerso nell’esercizio “avrebbe potuto essere applicato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione”. Se, invece, il rendiconto non fosse stato approvato nel termine di legge, secondo i principi contabili di cui ai citati paragrafi, il disavanzo non ripianato nonché l’ulteriore disavanzo emerso non avrebbero potuto “che essere oggetto di recupero per l’intero importo nell’esercizio in corso di gestione”. Invero, il rendiconto dell’esercizio 2019 è stato approvato con la legge regionale n. 17 del 2020, in data 30 dicembre 2020, e, quindi, dopo il termine di legge (eccezionalmente prorogato al 30 settembre 2020) e altresì, dopo il termine utile “a consentire mediante variazioni al bilancio dell’esercizio 2020, l’adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019”. Sicché, si rendeva “impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato (...) al primo esercizio del bilancio di previsione dell’esercizio in corso di gestione”, ma anche “ripianare l’ulteriore disavanzo (...) negli esercizi considerati del bilancio di previsione”. L’intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 “avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all’esercizio 2021”, come previsto dai menzionati principi contabili che sono “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” (sentenze nn. 246 e 235 del 2021). Le norme impugnate, pertanto, violavano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Quanto alla legge regionale n. 3 del 2021, recante l’approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, le tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo applicavano al 2021 “la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019, e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità” mentre il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 veniva applicato in parte nel 2022 e in parte nel 2023. Anche tali previsioni violavano i principi contabili di cui all’art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell’allegato 4/2 al medesimo d.lgs., in base ai quali l’ammontare di disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare nell’esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro, anche l’intero disavanzo non ripianato nel 2019. Sicché il bilancio regionale di previsione 2021-2023 risultava “sottostimato quanto all’importo del disavanzo da recuperare” la cui iscrizione deve sempre precedere quella di tutte le altre poste di bilancio, con conseguente inattendibilità di tutti i valori contabili “presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi” e illegittimità dell’intera legge di approvazione del bilancio di previsione. La Corte, nel ricordare che il principio dell’equilibrio tendenziale di bilancio è un precetto dinamico della

gestione finanziaria, ha invitato la Regione ad adottare, “nel rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 266 del 2013), appropriate variazioni del bilancio di previsione.

2.6.5. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)

2.6.5.1. La disciplina delle forze di polizia dello Stato

La sentenza n. 218 ha puntualizzato che la disciplina delle forze di polizia dello Stato è “rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale”. Come ha sottolineato la sentenza n. 170 del 2019, “tale disciplina è riconducibile, sotto l’aspetto organizzativo e del personale, alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»” (sentenze nn. 81 del 2017 e 89 del 2015) “mentre, sotto il profilo funzionale, investe la materia «ordine pubblico e sicurezza» (...), oltre a quella «ordinamento penale»”. I relativi parametri “risultano inscindibilmente connessi, in quanto attinenti alla medesima disciplina, riguardata dal lato organizzativo e da quello funzionale”.

2.6.5.2. La previsione di sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per il 2020 a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati (norme della Regione Siciliana)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 147, l’analogo voce in *Previdenza sociale*.

2.6.5.3. La previsione, quale causa di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, della condotta dell’assegnatario che abbia usato o consentito a terzi di utilizzare l’alloggio per attività illecite risultanti, tra gli altri, da provvedimenti della pubblica sicurezza (norme della Regione Umbria)

La sentenza n. 218 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 35, comma 2, della legge umbra n. 15 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h) e g), Cost., in quanto prevede quale causa di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale la condotta dell’assegnatario che abbia usato o consentito a terzi di utilizzare l’alloggio per attività illecite risultanti, tra gli altri, da provvedimenti della pubblica sicurezza. Dal tenore letterale non risulta che la disposizione introduca “un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato chiamate a informare le competenti autorità locali circa l’adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza”, al fine di consentire l’adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall’assegnazione dell’alloggio. La norma, infatti, pur evocando implicitamente il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni, “si limita a prescrivere che le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale”, senza specificare le modalità con le quali le autorità locali vengono a conoscenza dei provvedimenti. Pertanto, essa non determina un’invasione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, in quanto non interferisce “con gli ambiti che ricadono nella cosiddetta sicurezza primaria”, e neppure della competenza esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, atteso che non impone nuovi obblighi alle forze di polizia. Invero, la disposizione *de qua*, nell’ambito della competenza regionale afferente alla gestione del patrimonio immobiliare di residenza pubblica, “si limita a considerare la possibilità (...) che le competenti autorità locali siano informate dell’avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza”, in conformità al principio di leale collaborazione che costituisce uno degli strumenti di realizzazione della sicurezza integrata di cui al d.l. n. 14 del 2017. In proposito, ritenuta la possibilità di regolare pattiziamente forme di collaborazione tra i vari livelli istituzionali, l’art. 41-*bis* della legge umbra n. 23 del 2003 prevede che, allo scopo di assicurare forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell’uso degli alloggi assegnati, possono essere attivati protocolli d’intesa con le Prefetture. Detti protocolli, pienamente riconducibili nella cornice della sicurezza integrata, “ben potranno avere a oggetto le modalità di accertamento degli illeciti commessi negli alloggi di edilizia residenziale sociale” e le modalità comunicazione tra la polizia di Stato e le autorità locali “necessarie a rendere operativa la previsione della decadenza dall’assegnazione”.

2.6.6. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)

2.6.6.1. La disciplina delle forze di polizia dello Stato

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **218**, l’analoga voce in *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

2.6.6.2. La previsione, quale causa di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, della condotta dell’assegnatario che abbia usato o consentito a terzi di utilizzare l’alloggio per attività illecite risultanti, tra gli altri, da provvedimenti della pubblica sicurezza (norme della Regione Umbria)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **218**, l’analoga voce in *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

2.6.6.3. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell’esercizio dell’attività venatoria (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

2.6.7. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)

2.6.7.1. La riserva al legislatore statale della disciplina della liquidazione coatta amministrativa, in ragione del suo carattere marcatamente derogatorio rispetto al regime ordinario previsto dal codice civile e dal codice di procedura civile

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **193**, l’analoga voce in *Ordinamento civile*.

2.6.7.2. La riserva alla competenza statale del riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria

La sentenza n. **235** ha ribadito che “la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenze nn. 82 del 2018, 8 del 2017, 35 del 2011, 167 del 2010, 185 del 1999). Infatti, “le funzioni in esame ineriscono all’ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)”.

2.6.7.3. La definizione agevolata dei procedimenti pendenti in tema di concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *La definizione agevolata dei procedimenti, amministrativi e giudiziari, pendenti* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia – La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo*.

2.6.7.4. La (illegittima) proroga dei termini, già stabiliti dal legislatore statale, per la presentazione della domanda di accesso alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell’importo dovuto (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **160** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 18 della legge siciliana n. 21 del 2021 che prorogava i termini *ex art.* 100, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2020, fissati dal legislatore statale per la presentazione della domanda per accedere alla

definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021) e per il versamento dell'importo dovuto (dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021). La proroga *de qua* andava “a incidere automaticamente anche sull'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale” ed estendeva “potenzialmente l'insieme dei procedimenti giurisdizionali che (restavano) sospesi o (venivano) definiti a seguito, rispettivamente, della presentazione della domanda o del pagamento dell'importo”. L'effetto processuale recato dalla norma impugnata comportava un'indebita interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

2.6.7.5. *La (illegittima) previsione, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, della messa in liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Presidente della Regione, in caso di liquidazioni deficitarie (norme della Regione Siciliana)*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 193, l'analogo voce in *Ordinamento civile*.

2.6.7.6. *L'(illegittima) attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria ad apposite guardie, munite di divisa e di tesserino di riconoscimento, incaricate della sorveglianza del parco naturale regionale “Sirente Velino” (norme della Regione Abruzzo)*

La sentenza n. 235 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 8 della legge abruzzese n. 14 del 2021, nelle parti in cui ha sostituito l'art. 12, comma 2, lett. c), della legge regionale n. 42 del 2011, limitatamente al periodo della sua vigenza (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022), e ha introdotto l'art. 12, comma 3, della stessa legge regionale, là dove fa riferimento al personale di cui alle lett. c) e d) del comma 2, anziché alla sola lett. d). La normativa censurata prevedeva rispettivamente l'attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria alle guardie incaricate della sorveglianza del parco naturale regionale Sirente Velino e l'impiego in servizio di divisa e tesserino di riconoscimento. La competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è “riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenze nn. 82 del 2018, 8 del 2017, 35 del 2011, 167 del 2010, 185 del 1999). Alla ritenuta illegittimità della prima delle censurate previsioni è conseguito l'accoglimento *in parte qua* della seconda questione, essenzialmente ancillare, rivolta al citato comma 3 dell'art. 12.

2.6.8. “Ordinamento civile” (lett. l)

2.6.8.1. *La garanzia di una disciplina uniforme dei rapporti tra privati sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale*

La sentenza n. 236 ha rinvenuto “il fondamento stesso della attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della competenza in materia di ordinamento civile (...) nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati” (sentenze nn. 228 e 75 del 2021).

2.6.8.2. *L'ammissibilità di limitati e ragionevoli adattamenti regionali della disciplina dei rapporti privatistici*

“La disciplina dei rapporti privatistici può (...) subire un qualche adattamento, solo ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del (...) principio di eguaglianza” (sentenze nn. 175 del 2019, 283 del 2016, 352 del 2001, 441 del 1994, 35 del 1992). Così la sentenza n. 120.

2.6.8.3. *La parità di trattamento a livello territoriale quale fondamento della riserva allo Stato della disciplina del diritto di proprietà*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 120, l'analogo voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

2.6.8.4. La disciplina statale in materia di usi civici

i) L'evoluzione dall'originaria prospettiva liquidatoria a un nuovo approccio fortemente conservativo

La sentenza n. 236 ha rammentato che la disciplina statale in materia di usi civici, “nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all’ordinamento civile (...): il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive” (sentenze nn. 228 del 2021, 71 del 2020, 178 e 113 del 2018, 103 del 2017). La legge n. 1766 del 1927 e il r.d. n. 332 del 1928, da un lato, adottano “una prospettiva liquidatoria, quale riflesso di una posizione di disfavore con cui il legislatore dell’epoca valutava l’uso promiscuo delle risorse fondiari (sentenza n. 228 del 2021), in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo”; dall’altro, tratteggiano “i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l’egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie”. In sostanza, “i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità (...), e dunque di indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione”. La successiva legislazione statale risulta “tutta ispirata all’obiettivo assiologico della conservazione di realtà e di territori, che vedono intrecciarsi l’ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi. Un simile connubio si rinviene in due ordini di interventi. Il primo è quello che ha imposto l’apposizione di un vincolo paesaggistico alle aree assegnate alle università agrarie e alle zone gravate da usi civici” (art. 1, primo comma, lett. h, del d.l. n. 312 del 1985, disposizione poi trasfusa nell’art. 142, comma 1, lett. h, cod. beni culturali). “Il secondo si identifica con la disciplina recata dalla legge n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell’istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e riferiti a una collettività di membri (...), che traggono normalmente utilità dal fondo”. L’approccio “fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (...) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”. Per un altro verso, la legge “fa espresso riferimento al caso di liquidazione degli usi civici. (...) Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale”.

ii) L'insussistenza di una competenza regionale sul regime civilistico dei beni civici

La sentenza n. 236 ha ribadito che, nell’intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione (sia nella versione antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia in quella successiva), il regime civilistico dei beni civici non è “mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia ‘agricoltura e foreste’ di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l’inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche” (sentenze nn. 71 del 2020 e 113 del 2018).

2.6.8.5. La disciplina dei soggetti del Terzo settore

La sentenza n. 187 ha affermato che “i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell’ordinamento civile. L’ordinamento civile (...) comprende tali discipline, allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza” (sentenze nn. 287 del 2016, 97 del 2014, 290 del 2013, 123 del 2010, 401 del 2007), “oltretutto di assicurare l’essenziale e irrinunciabile

autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore” (sentenze nn. 131 del 2020, 185 del 2018, 75 del 1992).

2.6.8.6. Il divieto per il legislatore regionale di emanare una normativa che incida su un rapporto di lavoro tra privati già sorto e che si sostituisca alla contrattazione collettiva

La sentenza n. **113** ha affermato che “la disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati deve essere assoggettata a regole che ne garantiscano l’uniformità a livello nazionale” (sentenze nn. 39 del 2022, 25 e 20 del 2021, 194 del 2020), sicché “il legislatore regionale non può emanare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e che, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca a quella statale e, per essa, alla contrattazione collettiva” (sentenze nn. 153 del 2021, 78 e 16 del 2020). “Rientrano, infatti, nella materia «ordinamento civile» gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere e che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità” (sentenza n. 9 del 2022).

2.6.8.7. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, anche alle dipendenze delle Regioni ad autonomia speciale, quale fondamento della competenza statale

L’attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell’alveo dell’ordinamento civile “trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l’uniformità di tale tipo di rapporti” (sentenza n. 186 del 2016). Così la sentenza n. **39** che ha ribadito “la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile»” (sentenze nn. 194 e 16 del 2020, 81 del 2019, 172 del 2018, 257 del 2016, 211 del 2014, 151 del 2010, 189 del 2007).

2.6.8.8. La riserva al legislatore statale della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici

Secondo la sentenza n. **70**, la materia dell’ordinamento civile, “riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici” (sentenza n. 25 del 2021).

In base alla costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **190**, “la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale” (sentenze nn. 146, 138 e 10 del 2019). “Ciò comporta che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati” (sentenza n. 282 del 2004). 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” (su quest’ultimo punto, negli stessi termini si è espressa la sentenza n. **255** ove sono parimenti citate le sentenze nn. 25 del 2021, 257 del 2020, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014).

La sentenza n. **255** ha altresì ripreso il costante orientamento secondo cui, “alla luce della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego”, “la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati – tra cui, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni – è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.” (sentenze nn. 190 del 2022, 146, 138 e 10 del 2019). “Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti” (sentenza n. 282 del 2004).

2.6.8.9. Il codice civile e la contrattazione collettiva quali fonti di disciplina del pubblico impiego privatizzato

La sentenza n. **190** ha affermato che “la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra (...) nella materia ‘ordinamento civile’ e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla

specifica contrattazione collettiva”, espressamente regolata dall’art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 10 del 2019).

2.6.8.10. L’attribuzione alla contrattazione collettiva della disciplina della retribuzione nel rapporto di lavoro pubblico

“Nel ricondurre costantemente la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego privatizzato, ovvero, più propriamente contrattualizzato, compreso quello dei dipendenti regionali, alla materia dell’ordinamento civile”, la Corte ha evidenziato la funzione che le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 “assegnano alla autonomia collettiva, definendo il rapporto tra i livelli della contrattazione e assegnando a quella integrativa la determinazione del trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti e vincoli previsti dal CCNL. (...) L’attribuzione alla contrattazione collettiva della disciplina della retribuzione nel rapporto di lavoro pubblico costituisce indubbiamente principio ispiratore e conformativo della riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione”, avviata dal d.lgs. n. 29 del 1993 e sistematizzata con il d.lgs. n. 165 del 2001. “L’esercizio di tale funzione regolatoria da parte dell’autonomia collettiva, nel contrastare fenomeni sperequativi tra i diversi settori della pubblica amministrazione, è funzionale sia ad un incisivo controllo delle dinamiche del costo del lavoro pubblico, sia ad una più efficiente e tendenzialmente unitaria gestione del personale nei vari settori, disciplinando i possibili percorsi di mobilità del personale (intercompartimentale, passaggio diretto tra amministrazioni diverse, gestione delle eccedenze e del personale in mobilità)”. Così la sentenza n. 253.

2.6.8.11. I principi statali sul pubblico impiego quali tipici limiti di diritto privato, vincolanti per le autonomie speciali e fondati sull’esigenza costituzionale dell’uniformità di trattamento

Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, le sentenze nn. 190 e 255 hanno affermato che “i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono 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 fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale” (sentenze nn. 232, 154 e 81 del 2019, 234 del 2017, 225 e 77 del 2013). La sentenza n. 255 ha aggiunto che, pertanto, “le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati” (sentenze nn. 190 del 2022 e 282 del 2004).

2.6.8.12. 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)

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. 9, “rientrano nella materia «ordinamento civile» i soli 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), che “si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità (sentenza n. 63 del 2012)”.

La giurisprudenza costante della Corte “ha più volte precisato 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. 195 del 2021, 194 e 126 del 2020, 191 del 2017). Così la sentenza n. 39 (in termini analoghi anche la sentenza n. 70).

Secondo la giurisprudenza ripresa dalle sentenze nn. 84 e 255, “gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell’organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono a monte, in una fase antecedente all’instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 39 e 9 del 2022, 195, 25 e 20 del 2021, 273, 194 e 126 del 2020, 241 del 2018).

In termini simili si è espressa la sentenza n. 267 (ove è altresì citata la sentenza n. 42 del 2021).

2.6.8.13. La disciplina degli incarichi dirigenziali esterni

La sentenza n. **84** ha precisato che il conferimento degli incarichi dirigenziali esterni *ex art.* 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 “si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato e la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell’ordinamento civile” (sentenze nn. 257 del 2016, 310 del 2011, 324 del 2010).

2.6.8.14. Il contratto di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all’amministrazione

La sentenza n. **255** ha affermato che “l’art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell’incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all’indennità che – a integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell’incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni (...). Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l’amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l’incarico dirigenziale (sentenza n. 324 del 2010). L’art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 non attiene, pertanto, a materie di competenza legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì a quella dell’ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale”.

2.6.8.15. Il rapporto convenzionale dei medici

La costante giurisprudenza costituzionale “ha ricondotto il rapporto convenzionale dei medici, rientrante nell’ambito della cosiddetta parasubordinazione, alla materia dell’ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale” (sentenze nn. 5 del 2020, 157 del 2019, 186 del 2016), “con conseguente preclusione, per il legislatore regionale, di intervenire nella disciplina della materia e di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento”. Così la sentenza n. **106**.

2.6.8.16. La disciplina dei consigli di amministrazione, dei compensi e degli incarichi nelle società a partecipazione pubblica

La sentenza n. **153** ha rammentato che “la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione” delle società a partecipazione pubblica, “nonché l’individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve (...) essere ricondotta alla materia dell’ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale” (sentenza n. 229 del 2013). Analogamente, anche “la disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell’ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 191 del 2017)”.

2.6.8.17. Il carattere privatistico dei rapporti di lavoro con le società a partecipazione pubblica

La sentenza n. **39** ha precisato che le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali sono riconducibili alla materia dell’ordinamento civile, “in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato” (sentenze nn. 227 del 2020, 251 del 2016, 326 del 2008). In particolare, l’art. 19 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro con i dipendenti, come già rilevato dalla sentenza n. 25 del 2020 con riferimento ad una legge siciliana riguardante anche le società partecipate dalla Regione. “Si tratta, infatti, di rapporti di lavoro privato quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica (sentenza n. 159 del 2020)”.

2.6.8.18. La disciplina della conclusione e dell'esecuzione dei contratti pubblici (la garanzia dell'uniforme trattamento sul territorio nazionale e la posizione tendenzialmente paritaria dell'amministrazione e della controparte)

La sentenza n. **23** ha sottolineato "l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti" pubblici (sentenza n. 43 del 2011), riconducibile alla materia dell'ordinamento civile. Con riferimento alle suddette fasi, la Corte "ha avuto modo di rilevare come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale" (sentenze nn. 45 del 2010 e 401 del 2007).

2.6.8.19. La riserva al legislatore statale della disciplina della liquidazione coatta amministrativa, in ragione del suo carattere marcatamente derogatorio rispetto al regime ordinario previsto dal codice civile e dal codice di procedura civile

"La liquidazione coatta amministrativa è procedimento collettivo speciale di liquidazione forzata su tutti i beni del debitore, modellata per taluni effetti sulla procedura concorsuale generale del fallimento. In particolare, (...) la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevede: a) l'accertamento dei crediti, dei diritti reali e personali con la procedura endoconcorsuale di formazione dello stato passivo (...); b) il divieto per creditori di coltivare azioni esecutive individuali (...), con conseguente improcedibilità di quelle già avviate; c) la soddisfazione delle obbligazioni con l'attivo della procedura secondo la regola della *par condicio creditorum* e nel rispetto delle cause di prelazione (...). Proprio in ragione del delineato regime sostanziale e processuale delle situazioni creditorie costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti", la Corte ha già dichiarato illegittime norme di Regioni ordinarie che prevedevano la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., incidendo sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva "ordinamento civile" e "giurisdizione e norme processuali" (sentenze nn. 22 del 2021 e 25 del 2007). "La tutela differenziata del ceto creditorio, che deriva dalla sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale speciale, non può infatti essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale". Pertanto, "il riferimento contenuto nell'art. 2 della legge fallimentare alla legge che determina le imprese sottoposte a procedura di LCA e le relative condizioni di apertura non può che essere inteso nel senso di legge statale, in quanto idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura". Così la sentenza n. **193**.

2.6.8.20. Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)

i) Il riconoscimento di specifiche indennità al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale

La sentenza n. **5** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – degli artt. 14 e 22 della legge valdostana n. 8 del 2020, che riconosce specifiche indennità, rispettivamente, al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale, in conseguenza degli assetti e delle misure organizzative adottate da Regione ed enti locali per fronteggiare gli effetti dell'emergenza da COVID-19 sui servizi socio-sanitari. In primo luogo, le censurate disposizioni vanno ricondotte, più che alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, alla dimensione organizzativa della Regione e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie. Quanto all'asserito differente trattamento che si verrebbe a determinare tra operatori sanitari in ambito nazionale esposti al medesimo rischio, si è evidenziato che tale difformità è prevista dallo stesso legislatore nazionale. Infatti, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, nell'attribuire le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica, ha riconosciuto a Regioni e Province autonome la possibilità di

incrementare gli importi con proprie risorse disponibili a legislazione vigente. Pertanto, potendo i trattamenti differire per effetto della differente capacità regionale di fornire stanziamenti aggiuntivi in relazione alle proprie disponibilità, la disciplina impugnata, ancorché divergente da quella di altre Regioni, è pienamente legittima (sentenza n. 241 del 2018). In merito alla denunciata violazione dei principi concernenti il limite dell'ammontare delle risorse che le pubbliche amministrazioni possono destinare al trattamento accessorio del personale (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), si è ribadito che, provvedendo la Regione Valle d'Aosta a finanziare la propria spesa sanitaria in autonomia e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, "quest'ultimo non ha titolo per dettare, con riguardo al medesimo settore di spesa pubblica, norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 241 del 2018)". Infine, atteso il quadro regolatorio delle modalità di concorso della Regione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, basato sul metodo pattizio e di accordo con lo Stato, si è esclusa l'applicabilità diretta dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 sui limiti alle risorse destinabili al trattamento accessorio del personale.

ii) La facoltà dell'amministrazione regionale e degli enti locali di ricorrere, limitatamente al 2020, a tipologie flessibili di rapporto di lavoro, in deroga ai vigenti limiti assunzionali

La sentenza n. 5 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. 91, commi 1 e 3, della legge valdostana n. 8 del 2020, che prevedono la possibilità per la Regione e per gli enti locali di ricorrere, limitatamente al 2020, a tipologie flessibili di rapporto di lavoro, in deroga ai vigenti limiti assunzionali. In particolare, il comma 1 prevede che l'amministrazione regionale, per far fronte alle necessità derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga ai suddetti limiti, possa effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite, e alle cessazioni programmate per il 2020, fermo restando che le assunzioni sono possibili solo a seguito delle cessazioni. Per le stesse esigenze, e sempre in deroga ai limiti vigenti, il comma 3 autorizza gli enti locali a fare ricorso a forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali e per garantire l'erogazione dei servizi, specie domiciliari, semiresidenziali e residenziali, a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e per i servizi di polizia locale. Le impugnature disposizioni vanno considerate alla luce delle peculiari esigenze organizzative della Regione e degli enti locali determinate dalla necessità di affrontare l'emergenza sanitaria. Il Collegio – dopo aver ricordato che l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 ammette il ricorso alle tipologie flessibili di lavoro soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale – ha concluso che è la stessa situazione emergenziale a integrare oggettivamente i requisiti di eccezionalità e temporaneità che il legislatore statale prevede per utilizzare il lavoro flessibile. In altri termini, la Regione ha "agito nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nel rispetto del requisito di eccezionalità e temporaneità imposto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, declinato in funzione di emergenza sanitaria".

2.6.8.21. La (illegittima) previsione dell'abilitazione, in luogo della specializzazione, quale requisito per l'esercizio della professione di farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 6 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1, comma 2, della legge calabrese n. 24 del 2020 in quanto prevedeva l'abilitazione, in luogo della specializzazione, quale requisito per l'esercizio della professione di farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci. La norma, in violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, "deroga(va) alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale dettata dall'art. 32" del d.P.R. n. 483 del 1997 e dal d.lgs. n. 502 del 1992, che "prevede il possesso della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso come requisito per potervi partecipare". Modificando tale requisito, la disposizione censurata "altera(va), pertanto, la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego *de quo*".

2.6.8.22. La previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)

La sentenza n. **9** ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevedeva, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda per i servizi sanitari, l'esperienza anche nel settore privato. Per costante giurisprudenza rientrano nella materia dell'ordinamento civile i soli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità (sentenze nn. 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015, 63 del 2012). I requisiti per l'accesso all'incarico di direttore sanitario di una struttura organizzativa complessa non incidono sulla disciplina del singolo rapporto di diritto privato, relativo all'incarico conferito a uno specifico soggetto, ma intervengono a monte, in una fase relativa all'organizzazione amministrativa. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento) in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

2.6.8.23. L'(illegittimo) inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **39** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 14 dello statuto speciale, l'art. 3 della legge siciliana n. 6 del 2021 che prevedeva l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale, ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi. L'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014 ha istituito l'albo dei dipendenti delle società in liquidazione a partecipazione regionale, totale o maggioritaria, in cui dovevano essere iscritti tutti i dipendenti in servizio con contratto a tempo indeterminato assunti prima del 31 dicembre 2009, e ha stabilito che le società a partecipazione regionale non potevano procedere a nuove assunzioni, se non attingendo prima all'albo. Fissando un termine perentorio per la comunicazione da parte delle società partecipate del numero dei soggetti iscritti all'albo che intendevano assumere e, in tal modo, ponendo "un indiretto limite temporale" alla formazione dell'albo, il citato art. 64 ha introdotto una disciplina speciale a carattere temporaneo. Successivamente, l'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2018 ha ampliato la platea dei lavoratori che potevano iscriversi, includendo i dipendenti, in possesso dei requisiti, di società partecipate poste in liquidazione dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2014, "riaprendo il termine di operatività delle procedure di mobilità" fino al 31 dicembre 2018. Il citato art. 4 richiamava il previgente comma 4 dell'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, in base al quale fino al 30 giugno 2018 "le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo (...) agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti". Il d.l. n. 162 del 2019, tuttavia, novellando il predetto art. 25, "non ha riprodotto l'obbligo previsto, in via transitoria, dal comma 4, ma ha stabilito che la ricollocazione di detto personale, mediante assunzione o trasferimento, debba avvenire attraverso" altre procedure di mobilità. Ciò premesso, la disposizione censurata, includendo nell'albo *de quo* "ora per allora" i dipendenti in possesso dei requisiti che non avevano potuto iscriversi per impedimenti oggettivi, riattivava "l'applicazione solo nei loro confronti, della disciplina della mobilità di cui all'art. 64", consentendo ai predetti dipendenti "di beneficiare di una procedura riservata, a carattere transitorio, non più vigente". Nel dettare "misure relative a rapporti lavorativi già in essere" di natura privatistica, quali sono quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, la norma impugnata risultava riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile e non rientrava nella competenza del legislatore siciliano inerente all'ordinamento degli uffici e degli enti regionali, che attiene solo ai profili organizzativi. Conseguentemente, "per la mobilità del personale delle società a prevalente partecipazione della Regione Siciliana, trova applicazione l'art. 25 TUSP (...) che prevede l'approntamento dell'elenco del personale eccedente", trasmesso alla Regione e da essa gestito "nel contesto della disciplina sostanziale statale di tale fattispecie di mobilità".

2.6.8.24. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

2.6.8.25. L'estensione al personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) dell'adeguamento, in aumento o diminuzione, del limite al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici stabilito dal legislatore statale (norme della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

2.6.8.26. La (illegittima) proroga di dodici mesi, in costanza di pandemia da COVID-19, dei contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento di incarichi dirigenziali presso la Giunta con soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 84 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 3, comma 1, della legge lombarda n. 7 del 2021, il quale prorogava di dodici mesi i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, stipulati per il conferimento di incarichi dirigenziali presso la Giunta regionale, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, e in essere al momento della sua entrata in vigore. La norma, di contenuto provvedimentale, ricadeva nella materia dell'ordinamento civile, di competenza statale, influenzando sulla durata di contratti di lavoro in corso. La proroga riguardava tutti gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni a prescindere dalla loro durata complessiva, che il citato art. 19, comma 6, stabilisce in tre anni per quelli "apicali" e in cinque anni per quelli di livello non generale, senza che peraltro la Regione sia riuscita a dimostrare, in concreto, il rispetto dei predetti limiti. Né sono state ravvisate "specifiche ed eccezionali ragioni di natura pubblicistico-organizzativa" che avrebbero consentito di ricondurre la disposizione alla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 128 del 2020). È stata infine disattesa la prospettazione secondo cui la proroga si sarebbe resa necessaria per l'impossibilità di procedere al conferimento degli incarichi in scadenza a causa della sospensione delle procedure selettive disposta dal legislatore statale al fine di contenere l'epidemia da COVID-19. L'art. 87, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020 (le cui previsioni sono state sostanzialmente reiterate dalla successiva normativa di emergenza) consentiva espressamente lo svolgimento in via telematica delle procedure per il conferimento degli incarichi.

2.6.8.27. L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 86, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

2.6.8.28. La (illegittima) facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la medesima azienda (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. 106 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., l'art. 21 della legge abruzzese n. 10 del 2021, che prevedeva la facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa azienda. La norma, nel subordinare l'accesso a incarichi a tempo indeterminato al solo fatto di aver svolto un incarico a tempo determinato presso la stessa ASL per tre anni e senza specifici requisiti di qualificazione, invadeva la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e violava i principi fondamentali in materia di tutela della salute. Il rapporto dei medici in convenzione richiede una regolamentazione uniforme sul territorio nazionale, la cui disciplina è posta dalla legge e dagli accordi collettivi nazionali. Tali accordi prevedono che il conferimento dell'incarico a tempo indeterminato avvenga in favore degli iscritti in una graduatoria

unica regionale valida per l'anno in corso e impongono il possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, quale condizione necessaria per l'iscrizione nella graduatoria, nonché dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria territoriale. La disposizione censurata incideva su tale disciplina, attribuendo all'ASL la facoltà di trasformare l'incarico di convenzionamento a tempo determinato in incarico a tempo indeterminato, in presenza del solo requisito di accesso dell'anzianità triennale nel rapporto provvisorio, non contemplato dalla contrattazione. L'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 subordina l'attività di medico nel Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale; requisito che l'art. 8, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 502 del 1992 individua quale principio a cui informare gli accordi collettivi nazionali per la disciplina del rapporto di convenzionamento. La suddetta disciplina va garantita in modo uniforme sul territorio nazionale, senza deroghe da parte della legislazione regionale di dettaglio. La norma impugnata prescindeva da tali disposizioni, imponendo il solo requisito dell'anzianità triennale del medico nell'incarico a tempo determinato, ponendosi in contrasto con gli accordi collettivi, cui lo Stato demanda la materia nell'esercizio della competenza sull'ordinamento civile, e con i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale che integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute.

2.6.8.29. *La (illegittima) disciplina dei canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo statale (Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di importo annuo minimo, esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, modalità di quantificazione relative ai "bilancioni")*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.6.8.30. *La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

2.6.8.31. *La (illegittima) qualificazione come legalmente edificabili, ai fini dell'indennità di esproprio, di tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, comprese quelle destinate a standard (norme della Regione Puglia)*

La sentenza n. **120** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 19, comma 2, della legge pugliese n. 3 del 2005, che qualificava come legalmente edificabili, ai fini dell'indennità di esproprio, tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, comprese quelle destinate a standard, senza intervenire sulla legislazione urbanistica, ma, al contrario, operando in deroga alla stessa. La disposizione, quindi, non operava sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsene, interveniva solo a fini indennitari sulla *qualitas rei*, "recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile". Il diritto di proprietà, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, richiede una parità di trattamento a livello territoriale. La disposizione censurata, invece, lungi dall'introdurre interventi marginali, prevedeva una disciplina palesemente irragionevole che ricadeva "su un aspetto tutt'altro che marginale del diritto di proprietà e della tutela indennitaria" e che presentava "una connessione solamente apparente con materie di competenza regionale". L'edificabilità è, infatti, una nozione certamente ascrivibile alla materia urbanistica, ma non quando venga invocata – come nella specie – in contrasto con la stessa disciplina urbanistica e al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo.

2.6.8.32. *La competenza del legislatore regionale trentino ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi spettanti ai consiglieri regionali (norme della Regione Trentino-Alto Adige)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino Alto-Adige – Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali*.

2.6.8.33. L'estensione ai dipendenti della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbiano svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, delle disposizioni che autorizzano le aziende sanitarie a liquidare, previo accordo tra Regione e sindacati, un riconoscimento economico in favore degli operatori sanitari impegnati nell'emergenza pandemica (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge siciliana n. 22 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto estende ai dipendenti della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbiano svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, le disposizioni che autorizzano le aziende sanitarie a liquidare, previo accordo tra Regione e sindacati, un riconoscimento economico in favore degli operatori sanitari impegnati nell'emergenza pandemica. La disposizione censurata non contiene "previsioni incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva, e quindi sulla disciplina in materia di ordinamento civile", in quanto si limita a estendere l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2020, il quale "non stabilisce l'attribuzione diretta agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di un riconoscimento economico, ma autorizza le aziende sanitarie a liquidarlo, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali". Invero, nel prevedere "un importo massimo, stabilendo la copertura della relativa spesa, ma senza attribuirlo direttamente", la norma impugnata "si colloca (...) in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva".

2.6.8.34. L'(illegittima) attribuzione della qualifica di ente del Terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali agli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **187** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 57, comma 2, della legge campana n. 5 del 2021 (nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 31 del 2021), che attribuiva, agli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, la qualifica di ente del Terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali. La disciplina dell'ordinamento dei soggetti del Terzo settore, la cui uniformità deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, ricade nella materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile. Ai sensi del d.lgs. n. 117 del 2017, l'iscrizione al registro del Terzo settore ha luogo "solo in presenza di determinati requisiti soggettivi e su domanda dell'ente interessato nell'ufficio del registro unico nazionale" territorialmente competente. La norma impugnata, nell'attribuire, sia pure solo ai fini da essa perseguiti, la qualifica di ente del Terzo settore "a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali quantomeno in assenza di iscrizione nel registro unico del terzo settore", ledeva la predetta competenza esclusiva.

2.6.8.35. L'(illegittima) attribuzione al personale in servizio presso l'ufficio speciale Centrale unica di committenza di una competenza economica in sostituzione dei premi contrattualmente previsti (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. f), della legge siciliana n. 9 del 2021, che attribuiva al personale in servizio presso l'ufficio speciale Centrale unica di committenza una competenza economica in sostituzione dei premi contrattualmente previsti. L'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che il trattamento economico fondamentale e accessorio per il pubblico impiego contrattualizzato è definito dai contratti collettivi, sicché, "per l'erogazione del salario accessorio, al fine di premiare il merito e la *performance* dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro". Poiché i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, non è invocabile la competenza esclusiva del legislatore siciliano in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, la quale incontra "i limiti assimilati a quelli derivanti dalle norme fondamentali

di riforma economico-sociale e, conseguentemente quelli specificati dalle norme interposte” (sentenza n. 172 del 2018). Invero, la norma censurata, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, sottraeva la regolamentazione del trattamento accessorio “alla negoziazione con le parti interessate, prerogativa riservata dalla legge statale alla contrattazione collettiva”.

2.6.8.36. La (illegittima) disciplina dell’incremento orario dei medici veterinari specialisti ambulatoriali interni (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 190 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 50 della legge siciliana n. 9 del 2021, che disciplinava l’incremento orario per i medici veterinari specialisti ambulatoriali interni. L’art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 rimette la regolamentazione dell’incremento orario per gli specialisti ambulatoriali all’Accordo collettivo nazionale che regola i rapporti con specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professioni sanitarie ambulatoriali. In particolare, l’Accordo del 31 marzo 2020 prevede che, “in relazione alla disponibilità, l’azienda deve individuare l’avente diritto all’incremento orario nel rigoroso rispetto dei soli criteri dell’Accordo, che non possono essere modificati con legge regionale”. Attesa la riconducibilità della disciplina del trattamento economico e giuridico dei pubblici dipendenti alla materia di competenza esclusiva statale dell’ordinamento civile, la disposizione impugnata, nell’introdurre, in contrasto con l’art. 8 citato, “opzioni incompatibili con l’Accordo collettivo nazionale del 31 marzo 2020”, quali il requisito di previo incarico quinquennale, violava “la sfera di competenza statale che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego”. Né rileva che l’art. 14, lett. q), dello statuto assegni alla Regione Siciliana “la competenza legislativa sullo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari regionali”, in quanto “tale prerogativa deve essere rispettosa del quadro normativo statale”.

2.6.8.37. La (illegittima) previsione, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, della messa in liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Presidente della Regione, in caso di liquidazioni deficitarie (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 193 ha dichiarato parzialmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 4, comma 1, della legge siciliana n. 8 del 2017 (limitatamente alle parole “per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa”), in quanto prevedeva la messa in liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Presidente della Regione, degli enti regionali soppressi e posti in liquidazione, in caso di liquidazioni deficitarie. In virtù della potestà primaria *ex art. 14, lett. p)*, dello statuto in materia di ordinamento degli enti regionali, il legislatore siciliano può adottare “solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi” di tali enti (sentenza nn. 25 del 2020 e 25 del 2021), ma non “quelle che si spingono a disciplinare i correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale”. La norma impugnata non è risultata riconducibile alla predetta potestà legislativa primaria, in quanto, nel prevedere l’apertura della procedura concorsuale, non si limitava a incidere sull’organizzazione degli enti vigilati dalla Regione “ma disciplina(va) anche il loro rapporto con i creditori”, i quali non avrebbero potuto più intraprendere, né coltivare azioni esecutive individuali, essendo tenuti all’accertamento dei crediti in sede concorsuale e alla soddisfazione delle loro ragioni nel rispetto della *par condicio creditorum*. Infine, il sopravvenuto art. 12, comma 6-bis, del d.l. n. 77 del 2021 con il quale, dando seguito al monito contenuto nella sentenza n. 22 del 2021, il legislatore ha “esteso la previsione (...) della sottoposizione degli enti statali alla liquidazione coatta amministrativa (...) agli enti regionali e delle Province autonome, conferendo alla Giunta il potere di disporla”, non interferisce con la disposizione censurata, in quanto si limita a incidere “sul piano delle competenze amministrative, attribuendo alle Giunte regionali un potere in precedenza ad esse non spettante”. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, in via consequenziale, l’art. 4, comma 1-bis, della legge siciliana n. 8 del 2017 che consentiva al Presidente della Giunta di delegare la vigilanza sulla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

2.6.8.38. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2022 di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, all’affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 236 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, comma secondo, lett. l) ed s), Cost., l’art. 1 della legge calabrese n. 41 del 2021 che prorogava al 31 dicembre 2022 le procedure

semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, disciplinate dalla legge regionale n. 18 del 2007. Tale ultima normativa esonera per talune aree l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane, nonché l'approvazione o il visto regionali, e, al contempo, all'art. 27, comma 4, delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale l'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa. La Corte ha ricostruito la complessa e articolata evoluzione della disciplina statale in materia di usi civici. In particolare, con la legge n. 1766 del 1927, in una prospettiva liquidatoria, sono stati previsti meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* che consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. D'altro canto, nei casi in cui la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità e indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione. In tale quadro, il d.P.R. n. 616 del 1977 si è limitato a delegare alle regioni le funzioni amministrative relative alle citate procedure, ma non anche la possibilità di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi né di intervenire sui relativi procedimenti. La legislazione statale successiva ha scelto, invece, un'impostazione differente. Infatti, la legge n. 168 del 2017 – nell'occuparsi dei domini collettivi, qualificati come “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” e riferiti a una collettività di membri, che traggono normalmente utilità dal fondo – esprime un approccio fortemente conservativo e rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la legge del 1927, che non è stata abrogata. “Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale”. Al contrario la previsione censurata “non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale”. Il legislatore regionale, prevedendo un meccanismo di silenzio assenso – che “espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni *sine titulo*” – ha configurato “un procedimento semplificato che, nel distaccarsi dal modello delineato dal legislatore statale e dalle finalità conservative dei beni gravati da usi civici, si risolve in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, il che non compete in alcun modo alle regioni”. Tale meccanismo semplificato, inoltre, “non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle stesse previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere (...), eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente”. La proroga del meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si poneva “in aperta collisione con la legislazione statale”, in particolare con l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che “esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto verticale, ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente” (sentenza n. 160 del 2021).

2.6.8.39. L'illegittimo riconoscimento di un'indennità retributiva, annuale e pensionabile, al personale regionale inserito in un'apposita area quadri, comprendente i dipendenti della categoria D del CCNL titolari di specifiche e complesse attività di collaborazione con i dirigenti (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 253 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 29-bis della legge molisana n. 7 del 1997 che, configurando un'apposita area quadri del personale regionale, comprendente i dipendenti della categoria D del CCNL titolari di specifiche e complesse attività di collaborazione con i dirigenti, riconosceva ai predetti dipendenti un'indennità retributiva, annuale e pensionabile. La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile, è dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001 i cui artt. 2, 40 e 45 stabiliscono “la competenza della contrattazione collettiva a definire il sistema di classificazione del personale e le relative aree contrattuali” e a regolare il trattamento economico, assegnando, in particolare, alla contrattazione integrativa “la determinazione del trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti e vincoli

previsti dal CCNL”. La specialità del sistema delle fonti del pubblico impiego rende inapplicabile al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato l’art. 2095 cod. civ. che “ha inserito tra i prestatori di lavoro subordinato i quadri intermedi”. L’art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede espressamente che “per le figure professionali che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizioni ad albi oppure tecnico scientifici o di ricerca sono stabilite discipline distinte nell’ambito dei contratti collettivi di comparto”. In attuazione dell’art. 40, la contrattazione collettiva, anziché configurare la categoria dei quadri, ha individuato e definito “incarichi di elevata professionalità e responsabilità”, le posizioni organizzative, “da assegnare ai dipendenti in possesso di determinati requisiti” e “caratterizzati dalla transitorietà e revocabilità e non dal riconoscimento in via permanente di una qualifica, come invece previsto dalla disposizione regionale censurata”. Ne discende che l’introduzione di un’indennità per il personale interessato, al di fuori delle previsioni della contrattazione collettiva, collideva di per sé con la disciplina del pubblico impiego definita dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile (sentenza n. 232 del 2019). Inoltre, nell’introdurre “una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale (...) senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva, con conseguente incidenza sull’equilibrio finanziario dell’ente e lesione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata”, la norma impugnata violava l’obbligo di copertura delle leggi che introducono oneri per la finanza pubblica *ex art. 81, terzo comma, Cost.*

2.6.8.40. La (illegittima) previsione di peculiari requisiti di accesso alla dirigenza in favore del personale transitato nella qualifica apicale mediante progressione verticale (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 3, lett. a), dello statuto speciale, l’art. 5, comma 3, della legge sarda n. 17 del 2021 che prevedeva requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare, la norma consentiva al personale transitato mediante progressione verticale nella qualifica apicale di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell’area o categoria apicale, l’anzianità di servizio maturata in carriere non apicali. Il legislatore sardo sostituiva, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, violando la competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile, cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale, ed esorbitando dalle attribuzioni statutarie, in quanto la disciplina dei requisiti minimi culturali non è riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

2.6.8.41. La (illegittima) previsione del transito, a domanda, nell’amministrazione regionale del personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea negli ultimi cinque anni (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 5, comma 25, della legge sarda n. 17 del 2021 ove si stabiliva che, al fine di rafforzare l’organico, con particolare riguardo alle necessità determinate dall’emergenza da Covid-19 e in applicazione dell’art. 38-*bis* della legge regionale n. 31 del 1998, il personale con contratto a tempo indeterminato che avesse prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea anche attraverso i progetti di cui alla delibera di Giunta 18 gennaio 2005, n. 1/11 negli ultimi cinque anni potesse transitare, a seguito di domanda, nell’Amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell’amministrazione di provenienza. La norma subordinava il transito all’assenza di oneri per la finanza regionale nonché al rispetto dei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale e delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. Ciò nonostante, si poneva in contrasto con la normativa statale in materia di mobilità. L’art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti pubblici, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento; l’amministrazione di appartenenza esprime previamente il proprio assenso soltanto nel caso in cui si tratti

di posizioni dichiarate motivatamente infungibili o di personale assunto da meno di tre anni, oppure quando la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20% nella qualifica; nel caso di mobilità volontaria, peraltro, non è garantito il mantenimento del livello retributivo in godimento presso l'amministrazione di provenienza. Le divergenze riscontrate tra la disposizione impugnata e la normativa statale in ordine al trattamento del personale in esame hanno determinato l'invasione della materia dell'ordinamento civile, riservata dalla Costituzione al legislatore statale (sentenze nn. 146, 138 e 10 del 2019). Peraltro, la competenza legislativa esclusiva attribuita dallo statuto alla Regione in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale incontra il limite derivante dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (sentenza n. 172 del 2018).

2.6.8.42. La (illegittima) proroga fino a due anni degli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti, con procedure a evidenza pubblica, per garantire l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021-2027 (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 5, comma 26, della legge sarda n. 17 del 2021, il quale consentiva, al fine di garantire l'assolvimento delle procedure in corso, l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021/2027, di prorogare, fino a un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti in seguito a procedure a evidenza pubblica nel sistema Regione ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'Assessore competente. La disposizione riguardava rapporti di lavoro già in essere, a prescindere dal loro oggetto e dalla loro durata iniziale, e andava a incidere sul termine di durata fissato al momento della stipula del contratto, prescrivendone la proroga fino a un massimo di due anni. La disciplina degli incarichi dirigenziali attiene alla materia "ordinamento civile" (sentenza n. 324 del 2010). In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha "un effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni", mentre la disposizione impugnata prevedeva una disciplina specifica, valevole per la sola Regione Sardegna, che permetteva di prorogare in modo generalizzato gli incarichi dirigenziali in corso di esecuzione.

2.6.8.43. La (illegittima) determinazione unilaterale di un'indennità pensionabile in favore del personale della protezione civile regionale (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 5, comma 29, della legge sarda n. 17 del 2021 che, al fine di attuare i commi 4-ter e 4-quater dell'art. 58 della legge regionale n. 31 del 1998 e istituire un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, autorizzava per la contrattazione collettiva regionale l'ulteriore spesa di euro 285.840 per il 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dal 2022. La disposizione, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si poneva in contrasto con gli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. La norma censurata non si limitava a prevedere le risorse finanziarie necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale ma interveniva determinando unilateralmente detta indennità, "con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva" e invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 190 del 2022, 146, 138 e 10 del 2019). Inoltre, le competenze statutarie "devono comunque essere esercitate nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", quali sono le previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.6.8.44. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 267, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

2.6.9. “Ordinamento penale” (lett. l)

2.6.9.1 La disciplina delle forze di polizia dello Stato

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **218**, l’analoga voce in *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

2.6.9.2. L’eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

2.6.10. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)

2.6.10.1. L’inclusione dell’assistenza farmaceutica nei livelli essenziali di assistenza

La sentenza n. **256** ha precisato che “l’erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull’intero territorio nazionale” (sentenze nn. 330 del 2011 e 282 del 2002), “allo scopo di evitare che, in parti di esso, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 387 del 2007). Si è, dunque, in presenza di una competenza legislativa esclusiva statale, anche se (...) la materia presenta possibili punti di contatto con altri ambiti materiali, quali anzitutto la tutela della salute, cui è da ricondurre l’organizzazione del servizio farmaceutico” (sentenze nn. 330 e 8 del 2011, 87 del 2006), in regime di competenza ripartita tra Stato e regioni. In tale cornice costituzionale, sia con l’art. 2 del d.P.C.m. 29 novembre 2001, recante “Definizione dei livelli essenziali di assistenza” sia con il successivo art. 8 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, lo Stato ha inserito tra i LEA l’assistenza farmaceutica. La pronuncia ha dichiarato inammissibili, per inadeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza, carente descrizione della fattispecie *a quo* e incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, della legge pugliese n. 14 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, secondo comma, Cost., in quanto subordina a un requisito reddituale riferito all’intero nucleo familiare il diritto dell’assistito al rimborso delle spese per la vaccinoterapia necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie.

2.6.10.2. L’obbligo dell’autorizzazione paesaggistica per la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio*.

2.6.10.3. L’eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

2.6.10.4. L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica “Zolgensma” per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., l’art. 53 della legge siciliana n. 9 del 2021 che autorizzava la spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica “Zolgensma” per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg. La determinazione dell’AIFA n. 277 del 2021, che “assume carattere vincolante per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi”, stabilisce “la totale rimborsabilità dello Zolgensma

esclusivamente per il trattamento di pazienti con peso massimo di 13,5 kg”. La Regione Siciliana risulta soggetta a un programma operativo di consolidamento e sviluppo della spesa sanitaria, adottato quale prosecuzione del piano di rientro e, pertanto, in base al principio di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004*, non può finanziare spese non obbligatorie. La vincolatività del programma “è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro” (sentenza n. 130 del 2020). Pertanto, la norma impugnata, che finanziava livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA, oltre a violare la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, “erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali”, violava altresì l’obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa e il menzionato principio di coordinamento della finanza pubblica. Quanto alla possibilità di includere la terapia Zolgensma tra i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, il Collegio ha osservato che “un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore bensì dovrebbe prevedere l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite” (sentenze nn. 8 del 2011, 338 del 2003, 26 del 2002, 185 del 1988).

2.6.10.5. L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., l’art. 54, commi 2 e 3, della legge siciliana n. 9 del 2021 che autorizzava la spesa di 4 milioni di euro per finanziare i test prenatali NIPT per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21. L’Allegato 10/C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che “rappresenta la fonte che determina le prestazioni specialistiche esenti rientranti nella diagnostica prenatale”, non include nel relativo elenco il test NIPT il quale, pertanto, costituisce “un livello ulteriore di prestazioni erogabili dalle Regioni a carico del Sistema sanitario regionale” a condizione che non siano sottoposte a piano di rientro “o a misure di monitoraggio equiparabili” (sentenza n. 161 del 2022). La Regione Siciliana, soggetta al Programma operativo di consolidamento e sviluppo della spesa sanitaria adottato in prosecuzione del piano di rientro, in conformità al principio di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004*, “non (può) erogare, ai sensi degli accordi sottoscritti con il piano di rientro”, livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA, quali quelli rappresentati dai test NIPT. La norma censurata, che erodeva le “risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA per il finanziamento dei macchinari”, oltre a violare la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ledeva la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al menzionato principio, nonché l’obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, in ragione anche della mancata quantificazione dell’onere recato.

2.6.10.6. L’(illegittima) autorizzazione all’Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall’AIFA (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., l’art. 55 della legge siciliana n. 9 del 2021 il quale autorizzava l’Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A, in deroga ai vincoli previsti dall’AIFA. Atteso che la nota 66 dell’AIFA è la “fonte vigente per la prescrizione a carico del SSN dei farmaci antinfiammatori non-steroidi”, la prescrizione di farmaci in essa non inclusi “rappresenta un livello ulteriore di assistenza sanitaria”, erogabile dalle Regioni con oneri a carico a una duplice condizione: l’assenza del piano di rientro e la separata evidenziazione nel bilancio regionale, in conformità al principio di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004*. “Trovandosi la Regione in vigenza del piano di monitoraggio” della spesa sanitaria, essa non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA. La norma censurata, che sottraeva risorse “dal capitolo vincolato all’erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi”, oltre a violare la competenza esclusiva statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ledeva il menzionato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e i principi fondamentali in materia tutela della salute.

2.6.10.7. L'(illegittima) autorizzazione dell'utilizzo, a decorrere dal 2016, di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 (norme della Regione Siciliana)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **233**, l'analogo voce in *Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

2.6.10.8. L'erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

2.6.11. "Previdenza sociale" (lett. o)

2.6.11.1. La finalità della competenza statale di garantire un'efficace e uniforme tutela di diritti fondamentali e le stringenti limitazioni agli interventi del legislatore regionale

“La competenza legislativa esclusiva in materia di previdenza sociale è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire un'uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale che regoli diversamente gli obblighi contributivi del datore di lavoro e che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta. Dunque, in astratto, una norma regionale che escludesse temporaneamente gli oneri contributivi altrimenti previsti per una certa categoria di neoassunti, incidendo sull'obbligo contributivo, invaderebbe la competenza statale in materia”. Così la sentenza n. **147**.

2.6.11.2. La previsione di sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per il 2020 a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **147** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g) e o), Cost. – dell'art. 10, comma 14, della legge siciliana n. 9 del 2020, che prevede sgravi contributivi, previdenziali e assistenziali, per il 2020, a favore delle imprese siciliane che assumono disoccupati. La Corte ha ravvisato l'erroneità del presupposto secondo cui la disposizione determinerebbe un esonero dalla contribuzione per i neoassunti disoccupati. Invero, essa, nel prevedere che “sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti”, evoca la procedura *ex art. 5*, comma 3, del d.lgs. n. 123 del 1998 per la concessione di contributi e rende ragionevole ritenere che i contributi “sono concessi in virtù di un meccanismo più coerente con una concreta erogazione dell'ammontare complessivo, anziché con un esonero dal loro pagamento”. Inoltre, nello stabilire che restano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte e le addizionali trattenute ai lavoratori e che, in caso di licenziamento, i contributi sono recuperati, la norma lascia intendere che “i contributi previdenziali e assistenziali relativi alle nuove assunzioni siano effettivamente corrisposti”, ma, diversamente da ritenute e addizionali, non gravino a carico delle imprese. Ciò emerge anche dai lavori preparatori del disegno di legge regionale. Dunque, la disposizione non esonera dall'assolvimento degli oneri contributivi, depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell'ente di spettanza, ma li pone a carico della Regione, sicché, non incidendo sulla dotazione finanziaria di un organo dell'amministrazione statale, non invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. La norma censurata non determina neppure una violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale. Al riguardo, si è escluso “che il legislatore siciliano possa autonomamente determinare i presupposti dei rapporti previdenziali” (sentenza n. 336 del 1989) e si è precisato che la competenza concorrente *ex art. 17*, lett. f), dello statuto speciale in materia di legislazione sociale, previdenza e assistenza è “confinata entro i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato”, ove “il concetto di minimo (...) si attaglia al dato quantitativo della contribuzione”. Invero, posto che, ove una norma regionale “escludesse temporaneamente gli oneri contributivi altrimenti previsti per una certa categoria di neoassunti, incidendo sull'obbligo contributivo,

invaderebbe la competenza” esclusiva statale in materia di previdenza sociale, nella specie, non comportando la disposizione censurata “l’effetto paventato, in quanto l’onere previdenziale è stato assolto dalla Regione”, non si verificano invasioni della predetta competenza statale.

2.6.12. “Profilassi internazionale” (lett. q)

2.6.12.1. La disciplina della certificazione verde COVID-19 (“green pass”)

La sentenza n. 164 ha ribadito che “va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (...) ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla, poiché non vi può essere in definitiva alcuno 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 esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021). Non vi è dubbio che la certificazione verde abbia la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l’interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest’ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità”.

2.6.13. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)

2.6.13.1. La comunicabilità tra i sistemi informatici pubblici quale finalità della competenza statale

La sentenza n. 179 ha evidenziato la logica “sottesa alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (...): vale a dire, l’assicurazione di una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenze nn. 161 del 2019, 139 del 2018, 261 del 2017, 284 e 251 del 2016, 23 del 2014, 46 del 2013, 17 del 2004).

2.6.13.2. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo)

La sentenza n. 179 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020, impugnato dalla Regione Campania, in relazione agli artt. 97, 117, quarto comma e 118 Cost. nonché al principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., nella parte in cui affida a un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo la definizione delle modalità di realizzazione e gestione di una banca dati statale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazioni brevi, nonché delle modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali e di accesso alla banca dati. La banca dati in esame, in cui ciascuna unità ricettiva si identifica con un codice utilizzabile per comunicazioni agli utenti, è finalizzata alla tutela dei consumatori e, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 234 del 2021 (che hanno disciplinato l’accesso da parte dell’amministrazione finanziaria), anche al contrasto dell’evasione fiscale. Il riconoscimento che “nella competenza regionale residuale in materia di turismo rientra la possibilità di prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell’offerta turistica” (sentenza n. 84 del 2019), non esclude “la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l’esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia”. Invero, tale banca dati, nel perseguire la tutela dei consumatori e il contrasto all’evasione fiscale, ha la finalità primaria “di coordinare i dati regionali e di operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi e dei relativi codici identificativi”. Pertanto, la norma impugnata, essendo volta ad assicurare il coordinamento e la comunicabilità tra sistemi informatici della pubblica amministrazione, “non interferisce con le competenze regionali in materia di turismo se non nei limiti strettamente necessari ai

fini di un mero coordinamento”, essendo riconducibile alla competenza esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma, lett. r), Cost. relativa al coordinamento informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, per il cui esercizio non è richiesto il concerto con le Regioni e le Province autonome.

2.6.14. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)

2.6.14.1. Profili competenziali

i) Il bene ambiente come entità organica e connessa a un interesse costituzionale primario e assoluto

In base all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., “spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto. (...) La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il 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). In tale quadro si colloca l’art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004 che, “nell’apprestare una disciplina unitaria dei beni culturali e paesaggistici, fa salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione”. Così la sentenza n. **24**.

ii) La struttura complessa del bene ambientale

Secondo la sentenza n. **106**, “la disciplina di protezione del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avendo il bene ambientale una struttura complessa che comprende non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere un certo ambito territoriale (sentenza n. 66 del 2018)”.

iii) La natura unitaria e il valore primario e assoluto del bene paesaggio (l’esigenza di uguaglianza e di una disciplina uniforme sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale)

“Esigenze di uguaglianza sono poste a fondamento della competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché la natura unitaria e il valore primario e assoluto del bene paesaggio ne impongono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale che 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 (sentenza n. 246 del 2017)”. Così la sentenza n. **106**.

iv) La natura trasversale della materia e l’idoneità della disciplina statale a incidere sulle competenze regionali

La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema rappresenta una “materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenze nn. 86 del 2021, 227 del 2020, 289 del 2019, 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007 e 259 del 2004). Così la sentenza n. **21**.

La materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, cui va ricondotta la disciplina dei rifiuti, è “naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenze nn. 21 del 2022, 86 del 2021, 227 del 2020, 289 del 2019, 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007, 259 del 2004). Così la sentenza n. **191**.

v) La disciplina statale quale limite alla tutela di altri interessi pubblici affidati alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni

“La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – 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, nonché a quelle residuali” (sentenze nn. 106 del 2022 e 201 del 2021). Così le sentenze nn. **187** e **229**.

vi) Il potere dello Stato di vincolare la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali con l'adozione di norme qualificabili come “riforme economico-sociali”

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **21**, “la tutela dell’ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”. Il legislatore statale “detiene il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a cui lo statuto speciale affidi attribuzioni in materia di tutela paesaggistica, così che le norme qualificabili come riforme economico-sociali si impongono anche al legislatore di queste ultime” (sentenze nn. 160 del 2021, 130 del 2020, 118 del 2019, 172 del 2018 e 189 del 2016).

vii) La definizione statale di livelli di tutela uniforme, derogabili solo in melius dalle Regioni, anche ad autonomia speciale

La sentenza n. **21** ha affermato che la disciplina dei rifiuti “va ricondotta alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”. I vincoli posti dalla legislazione dello Stato “valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale”, come la Regione Valle d’Aosta, 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). Il codice dell’ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti (sentenza n. 76 del 2020). Entro tale cornice, le Regioni sono legittimate ad intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell’ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale”.

viii) 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

“Le norme statali segnano, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s’impono 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). Entro tale cornice, “le Regioni sono legittimate ad intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell’ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale” (sentenze nn. 178 del 2019 e 149 del 2015). Così la sentenza n. **21**.

Le sentenze nn. **85** e **191** hanno confermato che 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. 189 del 2021, 227, 214 e 88 del 2020, 289 del 2019).

Per giurisprudenza costante ripresa dalla sentenza n. **144**, “l’ambiente 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. 158 del 2021 e 407 del 2002), e “le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, sono tenute al rispetto delle prescrizioni statali e possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funziona, quindi, da limite minimo di salvaguardia dell’ambiente, legittimando interventi normativi regionali solo nel senso dell’innalzamento della tutela” (sentenze nn. 291 e 7 del 2019, 174 e 74 del 2017).

La sentenza n. **222** ha rammentato che “il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (sentenze nn. 129 del 2019, 215, 151 e 150 del 2018, 85 del 2017).

La competenza esclusiva *ex art. 117*, secondo comma, lett. s), Cost. “funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle provincie autonome nel senso che esse, nell’esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell’ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell’innalzamento della tutela” (sentenze nn. 158 del 2021 e 66 del 2018). Così la sentenza n. **254**.

ix) L'operatività delle norme statali di tutela pur in assenza di richiamo nelle leggi regionali

La sentenza n. **21** ha precisato che “le norme statali che proteggono l'ambiente e il paesaggio operano senz'altro, anche se non espressamente richiamate da parte della legge regionale” (sentenze nn. 101, 54 e 29 del 2021, 258 del 2020).

2.6.14.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente

i) L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli “pilota”), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

2.6.14.3. La gestione dei rifiuti

i) La riconducibilità alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

La costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **222** riconduce la disciplina della gestione dei rifiuti alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze nn. 289 e 142 del 2019, 215, 151 e 150 del 2018).

ii) L'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti in sede di pianificazione (la riserva di procedura amministrativa)

La sentenza n. **191** ha confermato che “le aree, non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale; (...) le previsioni del codice dell'ambiente, le quali riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale” (sentenze nn. 121, 77 e 11 del 2022, 272 del 2020, 28 del 2019).

iii) La (illegittima) proroga ex lege, in tempo di pandemia da COVID-19, delle autorizzazioni per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica (norme della Regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **21** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 81, comma 3, della legge valdostana n. 8 del 2020 che, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, disponeva la proroga *ex lege* dell'autorizzazione necessaria per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica. La norma derogava all'art.208 del d.lgs. n. 152 del 2006 in base al quale, in prossimità della scadenza dell'autorizzazione, “s'imporrebbe l'attivazione, da parte del gestore, dell'*iter* volto a ottenere il rinnovo”. Inoltre, essa recava una disciplina specifica che non risultava “all'evidenza concepita per dettare prescrizioni più rigorose in materia di rifiuti e generare un innalzamento della protezione dell'ambiente”, ma appariva volta a soddisfare altre esigenze, quali quelle connesse alla semplificazione amministrativa. In proposito, spetta solo al legislatore statale determinare il punto di equilibrio tra interessi confliggenti in materia ambientale, potendo a tal fine anche “intervenire sull'estensione dell'efficacia delle autorizzazioni”, in una situazione di emergenza.

iv) La raccolta, ad uso personale o domestico e senza fine di lucro, del materiale legnoso spiaggiato, per un limitato periodo di tempo (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. **85** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. –dell'art. 19, comma 36, della legge abruzzese n. 1 del 2021 che consente la raccolta del materiale legnoso spiaggiato per un determinato e limitato periodo di tempo, per uso esclusivamente personale o domestico

e senza fine di lucro. La Corte ha ricondotto la norma impugnata alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tuttavia, avendo uno specifico ambito applicativo, limitato al demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e a lidi e spiagge destinati alla balneazione, essa "è finalizzata a curare interessi legati anche al turismo, materia di competenza legislativa residuale regionale" (sentenza n. 214 del 2006), che "possono intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela (sentenza n. 86 del 2021)". Tale competenza regionale può essere esercitata soltanto in quanto non in contrasto con la normativa statale di tutela ambientale. Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 4) e lett. n), cod. ambiente, "i materiali presenti sulle spiagge, al di là della loro qualificazione, al fine della disciplina della relativa raccolta, possono dividersi (...) in due categorie: quella dei rifiuti urbani giacenti sulla spiaggia (ad esempio plastiche, lattine, rottami e carta) e quella dei materiali o sostanze di origine naturale, come il legname spiaggiato, trasportati sulle spiagge dalle mareggiate, per i quali il legislatore statale si è preoccupato, al fine di consentirne una più spedita rimozione, di prevedere una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito, escludendoli dall'ambito delle attività di gestione dei rifiuti". Alla luce di tali considerazioni, la disposizione impugnata è conforme alla disciplina statale poiché prevede che le operazioni di raccolta del legname depositato dalle mareggiate invernali sulle spiagge vengano poste in essere nel medesimo sito nel quale questo si è depositato e secondo un preciso calendario e orario.

v) *La (illegittima) dichiarazione di volontà contraria alla realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti nel territorio regionale (norme della Regione Abruzzo)*

La sentenza n. **191** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 4, della legge abruzzese n. 45 del 2020, limitatamente alle parole "ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e". La norma introduceva un'indebita limitazione alla localizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti sul territorio regionale in quanto la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f), cod. ambiente, spetta allo Stato, secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Inoltre, l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 stabilisce che viene individuata con d.P.C.m. a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti degli impianti di incenerimento da realizzare per coprire il fabbisogno, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti e garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza. La Corte ha già ritenuto illegittime disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per violazione degli stessi parametri, precisando che non è consentito a una legge regionale introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti (sentenza n. 154 del 2016) o impedire, all'interno del relativo territorio, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione (sentenze nn. 231 e 142 del 2019). La disposizione censurata si poneva anche in contrasto con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, il quale ha verificato che in Abruzzo era presente una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e che risultava "giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali". Infine, la circostanza che il PRGR, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 45 del 2020, non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non legittimava comunque il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale deve essere decisa a livello statale. A tal proposito, in forza dell'art. 198-bis cod. ambiente, verrà adottato il programma nazionale per la gestione dei rifiuti, che definirà i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nell'elaborazione del PRGR nonché i criteri generali per l'individuazione di macroaree che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità.

vi) *L'esemplificazione dei luoghi interessati dal distanziamento minimo rispetto agli impianti di trattamento dei rifiuti (norme della Regione Abruzzo)*

La sentenza n. **191** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, lett. u), della legge abruzzese n. 45 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui prevede, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e da altri luoghi

sensibili per la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti. Le aree non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti vanno individuate in sede di pianificazione ai sensi degli artt. 196, comma 1, lett. n), e 199, comma 3, lett. l), cod. ambiente. La norma impugnata non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti, ma reca un'esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le previsioni del codice; inoltre, al comma 10, precisa che, al fine di adeguare la pianificazione in materia di rifiuti alle disposizioni di legge, la Giunta regionale avrebbe avviato il procedimento di aggiornamento del PRGR vigente, da concludere entro il 31 dicembre 2021, assumendo quali indirizzi programmatici le azioni previste dal comma 9.

vii) L'estensione all'utilizzo del correttivo "gesso di defecazione da fanghi" delle regole di tracciabilità previste per l'impiego dei fanghi come rifiuti (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 222, l'analoga voce in *Le materie di competenza residuale – Agricoltura*.

2.6.14.4. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) La disciplina statale dei termini per l'attività venatoria quale standard di tutela, non derogabile in peius dalle Regioni, posto a presidio della conservazione della fauna selvatica

La sentenza n. 69 ha rammentato che l'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 "individua cinque gruppi di specie cacciabili e per ciascuna di esse indica uno specifico arco temporale per l'esercizio del prelievo venatorio. Il successivo comma 2 autorizza le Regioni a modificare i periodi di caccia in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previa acquisizione del parere dell'ISPRA, purché la modifica sia contenuta tra il 1° settembre e il 31 gennaio, nel rispetto dell'arco temporale massimo". Dall'interpretazione letterale di tali disposizioni si evince che "l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può essere superiore a quella stabilita dallo Stato". Il principio è stato ribadito dalla sentenza n. 113 del 2021 ove si è precisato che, "se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria". La *ratio* di tali disposizioni va rinvenuta nella "necessità di tutela delle specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, e trova fondamento nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE e nel principio di conservazione delle specie ivi declinato, per cui è esclusa la cacciabilità degli uccelli selvatici durante la stagione riproduttiva". Siffatte esigenze di tutela "comportano, nel riparto interno di competenze, l'attrazione della disciplina dei termini per l'attività venatoria di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, integrando tale disposizione il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse (...) all'esercizio dell'attività venatoria (sentenza n. 4 del 2000), con conseguente vincolo al suo rispetto per il legislatore regionale che non può derogare *in peius* i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla legislazione statale" (sentenze nn. 16 e 7 del 2019, 174 del 2017, 303 del 2013). Pertanto, "richiedendo la conservazione delle specie un periodo continuativo di pacificazione venatoria, finalizzato alla riproduzione, la durata del periodo di caccia è stabilita dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva in materia ambientale" e "le Regioni non possono allungarlo, né frammentarlo, con recuperi successivi alla sua data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela prescritti dalla legislazione nazionale".

ii) Il piano faunistico-venatorio quale momento di composizione di contrapposti interessi

I piani faunistico-venatori *ex art.* 10 della legge n. 157 del 1992 "rispondono all'esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale al fine di contemperare le esigenze di

protezione della fauna selvatica con altri interessi meritevoli di tutela e segnatamente con quello all'esercizio della caccia. Il piano faunistico costituisce, dunque, il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l'equilibrata individuazione – secondo criteri dotati di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata (sentenza n. 448 del 1997)". Così la sentenza n. **254**.

iii) La contestuale annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti quale soglia minima di protezione ambientale, derogabile solo in melius dalle Regioni

La sentenza n. **126**, nel richiamare la sentenza n. 291 del 2019, ha rammentato che l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 è volto a "garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico". Esso va dunque incluso "tra le prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato" (sentenze nn. 40 del 2020, 174 e 74 del 2017, 278 del 2012, 104 del 2008, 378 del 2007).

iv) Il divieto statale di caccia nelle zone interessate da incendi quale vincolo per il legislatore regionale nel passaggio dal previgente all'attuale Titolo V della Parte II della Costituzione

La sentenza n. **144** ha rammentato che l'interdizione della caccia nelle zone interessate da incendi, già antecedentemente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, "risultava regolata dalla legge quadro n. 353 del 2000 che, all'art. 10, comma 1, ha previsto il divieto della caccia per dieci anni dei soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, ponendo una norma di principio per la difesa del patrimonio boschivo nazionale, cui deve attenersi la legislazione concorrente regionale in materia di caccia". Dopo la revisione del Titolo V, "la tutela dell'ambiente rientra nella competenza esclusiva dello Stato e, parallelamente, la caccia ha assunto il ruolo di competenza residuale regionale. Se, pertanto, prima del 2001 le Regioni erano tenute a rispettare le prescrizioni dalla legge quadro n. 353 del 2000 sugli incendi boschivi quali principi fondamentali in materia di caccia, successivamente il rapporto tra la legge statale e la legge regionale è caratterizzato dal rispetto della competenza statale trasversale sull'ambiente da parte della legislazione regionale nell'esercizio della competenza sulla caccia". La legge quadro del 2000, peraltro più volte integrata successivamente al 2001 (...), trattando di materia ambientale si pone oggi come disciplina non derogabile con riferimento alla caccia per i suoi aspetti collegati all'ambiente, salvo l'innalzamento possibile, da parte delle Regioni, del livello di tutela".

v) Il divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria quale standard statale minimo di protezione

L'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 pone un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria. La disposizione attiene all'ambiente e "integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva" *ex art.* 117, secondo comma, lett. s), Cost. Così la sentenza n. **254**.

vi) L'(illegittima) interpretazione dell'arco temporale massimo per il prelievo venatorio come numero complessivo di giornate di caccia fruibili, per una determinata specie, nel corso della stagione e recuperabili in caso di divieto temporaneo (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. **69** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 29, comma 3, della legge ligure n. 32 del 2020 che inseriva i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 34 della legge regionale n. 29 del 1994 in materia di attività venatoria. Il comma 1-*ter* introduceva una norma interpretativa per cui l'arco temporale massimo *ex art.* 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992 andava inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria

e riferite a una determinata specie; il comma 1-*quater* stabiliva che il divieto temporaneo di caccia a una determinata specie sospendeva il decorso dei termini dell'arco temporale massimo, consentendo il recupero delle giornate di sospensione anche nel periodo eccedente. La *ratio* della cacciabilità di ciascuna specie secondo un arco temporale massimo risiede “nell'esigenza di tutela delle stagioni di riproduzione della fauna selvatica”; pertanto, “l'arco temporale deve corrispondere ad un intervallo temporale continuativo e non può essere riferito alla somma delle giornate in cui è consentito l'abbattimento nel corso dell'intera stagione venatoria oltre i termini indicati” dalla disciplina statale.

vii) Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni)

La sentenza n. 114 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 Cost. – dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020, che istituiscono il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste, aventi carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni, riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, e prevedono che le Regioni trasmettano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti sul territorio e afferenti alle predette associazioni. Nella valutazione di conformità a Costituzione dell'istituzione di un fondo a destinazione vincolata è “dirimente la titolarità della competenza costituzionale nel cui ambito materiale le previsioni possono, anche se solo in modo prevalente, essere ricondotte”. Invero, le norme impugnate, “destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così inequivocabilmente nell'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost” e, pertanto, non possono essere ricondotte, invocandone l'asserita afferenza alla disciplina del prelievo venatorio, anche alla competenza legislativa regionale in materia di caccia. Conseguentemente, “limitando il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale riconosciute a norma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986”, la norma censurata non determina alcuna “disparità di trattamento a causa delle differenti realtà organizzative e gestionali individuate dalle singole Regioni” potenzialmente incidente sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell'amministrazione regionale.

viii) L'obbligo di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di selvaggina migratoria, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 13 della legge lombarda n. 8 del 2021 che, nel modificare l'art. 22 della legge regionale n. 26 del 1993, ha previsto l'obbligo di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di selvaggina migratoria, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero. La norma censurata è stata adottata in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza n. 291 del 2019 che aveva giudicato illegittima la precedente formulazione della disposizione regionale (art. 15, comma 1, lett. j, della legge regionale n. 17 del 2018). La formulazione letterale, quindi, “va correttamente intesa nel senso che l'annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l'abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell'abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero. Così interpretata, la disposizione impugnata non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale (sentenza n. 249 del 2019)”.

ix) Norme della Regione Lombardia in materia di richiami vivi

– La possibilità di confezionare gli anellini in metallo, plastica o altro materiale idoneo

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 17, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 8 del 2021 che, in materia di richiami vivi, prevede la possibilità di confezionare gli anellini in metallo, plastica o altro materiale idoneo. L'art. 5, comma 7,

della legge n. 157 del 1992 – che fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale (sentenza n. 441 del 2006) – non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l’anellino, limitandosi a indicare due requisiti, cioè l’inamovibilità e la numerazione, e rimettendo alle norme regionali la procedura da adottare per assicurarne il rispetto. La previsione impugnata, pur contemplando indifferentemente la possibilità dell’uso della plastica o del metallo, ribadisce la necessaria idoneità del materiale da utilizzare per confezionare l’anellino. In altri termini, anche gli anellini in plastica, dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali (inamovibilità e stampigliatura della numerazione), imposte dalla normativa statale, con ciò risultando garantiti gli standard di tutela ambientale stabiliti in modo vincolante per le Regioni.

– ***La (illegittima) soppressione della banca dati regionale (reviviscenza della previgente disciplina)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, la voce *La (illegittima) soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi (norme della Regione Lombardia di mera abrogazione), conseguente riviviscenza della previgente disciplina in Diritto interno e diritto dell’Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea.*

– ***La (illegittima) limitazione del controllo dell’agente accertatore alla sola presenza dell’anellino***

La sentenza n. **126** ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “è svolta verificando unicamente la presenza dell’anellino sull’esemplare e”), per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 25, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 8 del 2021, che limitava l’attività dell’organo accertatore alla sola verifica della presenza dell’anellino inamovibile da utilizzare per gli uccelli da richiamo. La facoltà dell’organo accertatore di controllare, specificamente, la presenza dell’anellino sul richiamo vivo e la sussistenza delle due condizioni di inamovibilità e di numerazione discende da quanto prevedono sia le norme che fissano i requisiti sostanziali dell’anellino (art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992: inamovibilità e stampigliatura del numero), sia quelle che conferiscono e regolano i poteri di accertamento, funzionali alla vigilanza venatoria (artt. 27 e 28 della legge n. 157 del 1992). Si tratta “di previsioni che assicurano uno standard di tutela ambientale minima, in quanto preordinate alla salvaguardia delle specie animali” (sentenza n. 69 del 2022) e, come tali, “non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell’esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia, essendo volte ad assicurare, attraverso l’attività di vigilanza e di controllo, le prescrizioni sostanziali dettate dalla stessa legge e dirette al medesimo obiettivo di tutela”. Conseguentemente, la prescrizione impugnata, che limitava l’attività dell’organo accertatore alla sola verifica della presenza dell’anellino sull’esemplare, si collocava a “un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali”, impedendo in particolare di verificare inamovibilità e numerazione dell’anellino.

x) ***La (illegittima) riduzione da dieci a tre anni della durata del divieto di caccia nelle aree boschive percorse da incendi superiori all’ettaro (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. **144** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 46, comma 5, primo periodo, della legge ligure n. 4 del 1999 (come aggiunto dall’art. 1 della legge regionale n. 35 del 2008), che prevedeva il divieto per tre anni dell’esercizio dell’attività venatoria nei boschi percorsi da incendi, con superficie bruciata superiore a un ettaro. La legge quadro in materia di incendi boschivi n. 353 del 2000, trattando di materia ambientale, si pone come disciplina non derogabile con riferimento alla caccia per i suoi aspetti collegati all’ambiente, salvo il possibile innalzamento del livello di tutela da parte delle Regioni. La norma impugnata non rispettava il limite prescritto dallo Stato e, riducendo la durata del divieto di caccia sui territori percorsi da incendi da dieci a tre anni, finiva con l’abbassare lo standard di protezione ambientale fissato dall’art. 10 della legge quadro, al fine di garantire la ricostituzione del bosco e della fauna (sentenze nn. 281 del 2019 e 303 del 2013). Inoltre, anche la previsione della limitazione del divieto di caccia alle aree boschive percorse dal fuoco superiori a un ettaro costituiva un’invasione della competenza statale che non contempla un’estensione minima riferita al divieto di caccia. La competenza residuale regionale in materia di caccia non può derogare alla legge

quadro che, in quanto volta alla protezione ambientale, si impone al legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze. La pronuncia ha altresì ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 46, comma 5, secondo periodo, impugnato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi. L'obbligo di tabellazione trova riscontro nel comma 2 dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, che impone ai Comuni di censire i soprassuoli percorsi dal fuoco e, comunque, non condiziona il divieto di attività venatoria, limitandosi a prescrivere alla pubblica amministrazione un adempimento funzionale all'individuazione delle aree percorse dal fuoco.

xi) La (illegittima) limitazione del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi compresi nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 254 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 43, comma 3, della legge lombarda n. 26 del 1993, in quanto limitava il divieto di caccia sui valichi montani interessati dalle migrazioni dell'avifauna ai soli valichi compresi nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi. L'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 non fa invece alcuna distinzione tra i valichi, ponendo il divieto di caccia su tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria nell'arco di mille metri dagli stessi. La norma statale, che qualifica il valico tutelabile in relazione alla presenza di fauna da proteggere, rientra nella materia dell'ambiente e integra uno standard minimo di tutela prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva, non derogabile *in peius* dal legislatore regionale. L'attenzione rivolta dal legislatore statale alla tutela delle specie in questione nel delicato momento della migrazione si evidenzia sia nell'affidare alle Regioni e alle Province autonome il compito di istituire lungo le rotte migratorie dell'avifauna zone di protezione per le soste durante il transito, sia nel divieto assoluto di caccia sui valichi attraversati, come previsto dalla citata norma interposta.

xii) L'assolutezza del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna e la sua sottrazione al bilanciamento di interessi proprio del piano faunistico (norme statali e della Regione Lombardia)

La sentenza n. 254 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lett. a), della legge lombarda n. 26 del 1993 (che ne ripete il contenuto), impugnati, in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui prevedono l'assoggettabilità del territorio agro-silvo-pastorale regionale al divieto di caccia solo in una percentuale massima, comprensiva dei territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria per effetto di altre leggi o disposizioni. L'erroneo presupposto interpretativo del rimettente – che ha ritenuto di dover applicare le norme censurate, nonostante l'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 che vieta l'attività venatoria su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna – ha comportato l'esito di non fondatezza. Le norme impugnate riguardano l'adozione dei piani faunistico-venatori destinati all'organizzazione del territorio regionale in funzione degli obiettivi di tutela posti dalla legge n. 157 del 1992, attraverso l'individuazione di una quota del territorio in cui l'esercizio venatorio è proibito. Si è posto il problema se i valichi montani interessati dalle rotte migratorie debbano essere ricompresi nelle percentuali indicate dalla legge. Il carattere perentorio del divieto stabilito dal citato art. 21, comma 3, lo rende una norma di chiusura, come tale non ricompresa nelle "altre leggi o disposizioni" di cui all'art. 10, comma 3, con la conseguenza che essa opera direttamente sui valichi montani. Il divieto di caccia previsto dalle norme impugnate viene in rilievo su una percentuale di spazio destinata alla conservazione e riproduzione delle specie selvatiche, con esclusione di altre attività potenzialmente esercitabili. Invece, il divieto di caccia assoluto sui valichi montani percorsi dall'avifauna, essendo posto a salvaguardia della specifica esigenza di tutela derivante dall'esistenza della rotta migratoria, esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi dell'art. 10, comma 3, che ha ad oggetto il bilanciamento di interessi operato con la pianificazione faunistica. Simile protezione è funzionale a rendere effettiva la conservazione degli uccelli selvatici a cui è informata l'intera legge n. 157 del 1992, che pone la regolamentazione dell'attività venatoria in posizione recessiva rispetto alla tutela delle specie, in coerenza con la direttiva 2009/147/CE.

2.6.14.5. I beni culturali e paesaggistici

i) Il sistema delle competenze quale livello uniforme di tutela del paesaggio non derogabile dalle Regioni

Il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio “costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell’ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex art.* 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali” (sentenza n. 182 del 2006). Così la sentenza n. 45.

ii) La riserva allo Stato dell’individuazione dei beni culturali

“Momento qualificante dell’attività di tutela – come tale, rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – è, in particolare, quello dell’individuazione dei beni culturali, che presuppone l’accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell’interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al patrimonio culturale (sentenza n. 194 del 2013). Esigenze di esercizio unitario delle funzioni di tutela (...), connesse al perseguimento di una delle più importanti finalità indicate dal codice, ossia la preservazione della memoria della comunità nazionale (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice” (sentenze nn. 164 del 2021, 140 del 2015, 194 del 2013). Così la sentenza n. 45.

iii) La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi

La sentenza n. 236 ha richiamato la “consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi”, attestata dall’evoluzione della pertinente disciplina statale, che “chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (sentenze nn. 228 del 2021, 103 del 2017, 367 del 2007, 46 del 1995, 133 del 1993, 391 del 1989, 151, 152 e 153 del 1986). Il d.l. n. 312 del 1985 e il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio “hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola. È il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio, di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo eco-sostenibile della terra che vede coniugarsi la fruizione collettiva con le istanze di conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995). L’impostazione trova una chiara conferma nella legge n. 168 del 2017 che “motiva la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi di godimento, anche a beneficio delle future generazioni (sentenza n. 228 del 2021)”.

iv) Le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (tra cui quelle in tema di utilizzo dei beni soggetti a tutela e di autorizzazione paesaggistica) quali norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale

La sentenza n. 21 ha chiarito che alle norme di grande riforma economico-sociale “sono senz’altro riconducibili le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l’utilizzo dei beni soggetti a tutela e, in particolare, quelle sull’autorizzazione paesaggistica” (sentenze nn. 160 e 101 del 2021). “Essa è necessaria in ogni caso in cui s’intenda intervenire, in qualsiasi modo potenzialmente significativo, su questi beni. Il suo contenuto definisce le modalità di realizzazione delle opere e reca le prescrizioni che occorre osservare nell’utilizzo dei beni per la durata dell’autorizzazione stessa. Di qui, la rilevanza centrale di tale istituto per la protezione dei beni sottoposti a vincolo in virtù del loro valore culturale e paesaggistico”.

La costante giurisprudenza costituzionale qualifica le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, “e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come norme di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 160 del 2021, 130 del 2020, 172 del 2018). “In quanto tali, esse

vincolano anche le autonomie territoriali a statuto speciale nelle materie di competenza primaria di queste ultime, come quelle (...) dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e dei beni demaniali statali trasferiti alla (...) Regione". Così la sentenza n. **108**.

La sentenza n. **248** ha ribadito che "l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico merita una tutela primaria e assoluta" (sentenza n. 367 del 2007); "le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale". Esse sono state riconosciute "quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (...) che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale" (sentenze nn. 101 del 2021, 130 del 2020, 178 del 2018, 103 del 2017).

v) L'immediata forza cogente delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e del piano paesaggistico, in assenza di esplicite indicazioni contrarie o richiami nella legislazione regionale

La giurisprudenza costituzionale "ha valorizzato a più riprese la mancanza di una deroga espressa alle previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario. Queste indicazioni sono tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti" (sentenza n. 124 del 2021). Così la sentenza n. **24**.

La sentenza n. **187** ha chiarito che l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore non equivale a una deroga, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente e beni culturali. Una disposizione "non può ritenersi derogatoria solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario" (sentenze nn. 45 e 24 del 2022, 124 del 2021). "I medesimi principi sono stati applicati anche con specifico riguardo alla tutela dei beni culturali, la cui disciplina (...) può dunque considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale che, nei limiti consentiti dal tenore letterale e da quello sistematico, va interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione".

La sentenza n. **248** ha confermato che, "in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza n. 101 del 2021). Esse sono infatti dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario (sentenza n. 24 del 2022)".

vi) L'operatività di un piano paesaggistico codeciso quale condizione per l'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale

La sentenza n. **251** ha precisato che "l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore (...) non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico" approvato secondo quanto previsto dal codice dei beni culturali (sentenze nn. 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021). "Laddove invece un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione, e ciò non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse (...) permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica". Pertanto, i ritardi nell'elaborazione del piano paesaggistico, "sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità), devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio".

vii) 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. **192** ha ricordato 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" (sentenze nn. 261 del 2021 e 86 del 2019).

viii) *Le condizioni per una tutela ambientale e paesaggistica organica e per la salvaguardia dell'efficacia del piano paesaggistico: la concertazione tra Stato e Regione, la cogenza e la prevalenza rispetto agli strumenti urbanistici e ai piani o progetti di sviluppo economico*

“Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta (...) attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti” (sentenze nn. 187, 45 e 24 del 2022, 219 e 74 del 2021). “La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (...), la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, la sua non derogabilità da piani o progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici” (sentenze nn. 187 e 45 del 2022, 261 del 2021). Così la sentenza n. **229**.

Le condizioni per realizzare l'obiettivo della salvaguardia della complessiva efficacia del piano paesaggistico sono la concertazione dello stesso tra Stato e Regione, “la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici” (sentenze nn. 45 del 2022 e 261 del 2021). “La sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore. Il dovere di assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti (...) rinvia il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite”. Così la sentenza n. **187**.

ix) *La presunzione di irragionevolezza di reiterate proroghe di discipline eccezionali e transitorie in deroga alla pianificazione urbanistica*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **229**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

x) *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*

La sentenza n. **187** ha confermato che “il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – 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. 24 del 2022, 201, 141, 124 74, 54 e 29 del 2021, 240 del 2020, 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018, 189 del 2016). Su tale presupposto, la Corte ha statuito che – “nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa – la legislazione regionale debba essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio”.

In forza del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, “al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto” (sentenze nn. 261, 141 e 74 del 2021, 86 del 2019), “sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (...), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica”. Così la sentenza n. **192**.

La sentenza n. **229** ha ribadito che “il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – 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” (sentenze nn. 24 del 2022, 141, 74 e 54 del 2021, 240 del 2020, 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018). In considerazione di tali presupposti (sentenze nn. 187 del 2022, 201, 124, 74, 54 e 29 del 2021, 189 del 2016), la Corte ha statuito che “l’omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l’illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest’ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l’effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario”. In particolare, la sentenza n. 124 del 2021 ha applicato l’indicato principio con riferimento a una norma regionale che, seppur non attuativa della disciplina del Piano casa, derogava in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica. Tale pronuncia, “nel sancire che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica può ritenersi violato solo a fronte di disposizioni regionali che contengono deroghe espresse a disposizioni specifiche del codice di settore”, ha precisato che “la norma regionale che deroghi in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del (...) Codice dei beni culturali e del paesaggio. In tal caso, infatti, occorre rifarsi al dato testuale e sistematico della disposizione regionale, al fine di verificare se la stessa deroghi esplicitamente al codice di settore, risultando peraltro del tutto irrilevante che quest’ultimo non sia oggetto di espresso richiamo”. La sentenza n. 170 del 2021 ha applicato il medesimo principio con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa, che – in quanto attinenti alla normativa urbanistica ed edilizia – “vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio” (sentenza n. 217 del 2020). Detta decisione ha affermato che “una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio: invero, 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”.

In forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), “una norma regionale incidente sull’assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporne il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche”, sempre che una pianificazione paesaggistica esista e sia possibile colmare il silenzio della legge in via interpretativa (sentenze nn. 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021). Così la sentenza n. **240**.

xi) Il divieto per il legislatore regionale di derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica o di aggirarli in assenza di un piano codeciso

Per la sentenza n. **251**, l’“indiscussa prevalenza del piano paesaggistico”, congiuntamente elaborato da Stato e Regione (sentenze nn. 240, 229, 221, 192, 187, 45 e 24 del 2022, 261, 257, 251, 201, 164, 141, 74, 54 e 29 del 2021, 276 e 240 del 2020), “non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel dovere di assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti”. Tale dovere “rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d’insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite”. I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione.

xii) La prevalenza della pianificazione paesaggistica quale regola di tutela primaria non derogabile in peius dalla legislazione regionale

La sentenza n. **24** ha ribadito che “la prevalenza della pianificazione paesaggistica 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” (sentenza n. 251 del 2021).

xiii) L'impronta unitaria e la forza vincolante del sistema della pianificazione paesaggistica

Nell'esercizio della competenza esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., "il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" e "di preservare quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" (art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio). "Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, rappresenta attuazione dell'art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti". Così la sentenza n. **24**.

xiv) L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica quale valore imprescindibile e non derogabile dal legislatore regionale

La normativa statale ha assunto l'"impronta unitaria della pianificazione paesaggistica" a valore imprescindibile, "ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali" (sentenze nn. 261 e 74 del 2021). Così la sentenza n. **45**.

Nell'esercizio della sua competenza esclusiva, "il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", e di "preservare quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" (sentenza n. 24 del 2022). "Proprio in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale" (sentenze nn. 45 del 2022, 74 del 2021, 240 del 2020). "Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti". Così la sentenza n. **187**.

La sentenza n. **192** ha rilevato che "il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio" (sentenze nn. 45 del 2022, 74 del 2021, 240 del 2020).

La sentenza n. **221** ha ribadito che la pianificazione paesaggistica è "valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (...), al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (sentenze nn. 192, 45 e 24 del 2022, 261, 141 e 74 del 2021).

xv) Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli strumenti di pianificazione territoriale

L'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, nel precisare che "le disposizioni dei piani paesaggistici sono, comunque sia, 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" (sentenze nn. 45 del 2022, 261 e 141 del 2021). In altri termini, "i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio sono definiti secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale" (sentenze nn. 45 e 24 del 2022, 124 e 74 del 2021, 11 del 2016). Così la sentenza n. **192**.

xvi) Il principio di cogenza e di prevalenza del piano paesaggistico regionale rispetto agli strumenti urbanistici degli enti locali

In tema di tutela e di pianificazione paesaggistica, la sentenza n. **45** ha ribadito che "è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla

parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenze nn. 24 del 2022, 219 e 74 del 2021, 182 del 2006). “La premessa è la coerenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici”.

xvii) Il piano paesaggistico quale strumento di ricognizione del territorio

Per la sentenza n. 45, il piano paesaggistico regionale 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” (sentenze nn. 219 del 2021, 86 del 2019, 172 del 2018).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. 187.

xviii) L’obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico

L’art. 135 cod. beni culturali “pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (sentenza n. 240 del 2020), il quale è un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015), e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente (sentenza n. 210 del 2016)”. Così la sentenza n. 221.

xix) La necessaria salvaguardia della complessiva efficacia del piano paesaggistico e l’esigenza di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia

La sentenza n. 135 ha ribadito che, “in attesa della sua approvazione, è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenze nn. 219 e 74 del 2021, 182 del 2006); pertanto, “la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell’obbligo di pianificazione paesaggistica”.

La sentenza n. 187 ha confermato la necessità di “salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenze nn. 45 e 24 del 2022, 219 e 74 del 2021, 182 del 2006).

La pluralità e la parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali “possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico” (sentenze nn. 261 e 74 del 2021, 11 del 2016). Così la sentenza n. 192.

xx) L’autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme, non derogabile dalle Regioni

Per la sentenza n. 21, “alle Regioni non è consentito introdurre deroghe” all’autorizzazione paesaggistica, “istituto di uniforme applicazione” sul territorio nazionale (sentenze nn. 160 e 74 del 2021, 189 del 2016, 238 del 2013, 235 del 2011, 101 del 2010 e 232 del 2008). Sono state, infatti, dichiarate illegittime norme di Regioni, anche a statuto speciale, che disponevano “l’irrilevanza paesaggistica delle opere inerenti a beni vincolati” (sentenze nn. 101 del 2021, 172 del 2018 e 189 del 2016).

xxi) La riserva al legislatore statale di deroghe alla disciplina dell’autorizzazione paesaggistica (la temporanea esenzione, in costanza di pandemia da COVID-19, per la posa in opera in aree vincolate di strutture amovibili per la somministrazione di cibo e bevande)

“Deroghe alla disciplina dell’autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia”. Così la sentenza n. 21 ove è rammentata l’entrata in vigore degli artt. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020 e 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020 che hanno stabilito l’esenzione temporanea dall’autorizzazione ex artt. 21 e 146 cod. beni culturali per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all’aperto. Si tratta di una disciplina “volta specificamente ad 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 dallo stesso legislatore statale, ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale (sentenza n. 262 del 2021)".

xxii) L' idoneità della disciplina regolamentare sull'esonero e sulla semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica (d.P.R. n. 31 del 2017) a vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in quanto espressiva di principi costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale

“In riferimento alla capacità di vincolare la potestà normativa regionale, anche primaria, alle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio vanno affiancate quelle contenute nel d.P.R. n. 31 del 2017. (...) tale atto individua gli interventi che, pur incidendo su beni soggetti a tutela, sono esonerati dalla necessità dell'autorizzazione, nonché gli interventi la cui realizzazione è condizionata a un'autorizzazione semplificata. Per quanto la citata 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), essa “costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che (...) costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria (sentenza n. 160 del 2021)”. Così la sentenza n. **21**.

xxiii) L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli “pilota”), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

xxiv) La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **21**, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

xxv) Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analogia voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

xxvi) La disciplina molisana dei trabucchi

– L'(illegittima) individuazione come beni culturali di tutti i trabucchi esistenti e dell'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime

La sentenza n. **45** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 2, della legge molisana n. 12 del 2020, che individuava come beni culturali, sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004, i trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime. L'individuazione dei beni culturali è un'attività che rientra nella nozione di tutela del bene, rimessa alla competenza esclusiva statale. Il legislatore regionale, sostituendosi allo Stato, aveva fatto rientrare i trabucchi nella categoria dei beni culturali, espressamente sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004, con l'effetto giuridico di produrre su di essi i vincoli tipici della speciale tutela ivi prevista al fine di preservare la memoria della comunità nazionale, peraltro agendo in antitesi rispetto alle finalità indicate dal precedente comma 1, volte alla sola valorizzazione dei trabucchi, in coerenza con il riparto

costituzionale delle competenze. Erano destinati a rientrare nella nozione di bene culturale, con conseguente assoggettamento alla disciplina del codice di settore, tutti i trabucchi esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all'epoca della loro realizzazione. I trabucchi di recente costruzione e quelli ancora da costruire sarebbero stati considerati come beni culturali, determinando un ulteriore profilo di contrasto con le norme statali, le quali escludono, tra l'altro, che possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni. È risultata, poi, illegittima anche la porzione normativa relativa all'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime, in quanto strettamente e inscindibilmente connessa con l'individuazione dei trabucchi come bene culturale.

– La (illegittima) previsione del recepimento dei piani comunali di recupero, ripristino e conservazione nel piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 45 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, commi 1 e 2, della legge molisana n. 12 del 2020, che affidava ai Comuni la redazione dei piani di recupero, ripristino e conservazione dei trabucchi e ne disponeva il recepimento nel piano paesaggistico regionale. Il legislatore molisano rimetteva ai singoli Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati, sovvertendo il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal Codice di settore e determinando un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto. Dal canto suo, il legislatore statale attribuisce solo al piano paesaggistico regionale la disciplina dei contesti tutelati, in una posizione di primazia rispetto agli altri strumenti di pianificazione; la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. Il trasferimento delle decisioni operative alla dimensione pianificatoria comunale si poneva così in contrasto con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale. La legge regionale non può riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi.

– I requisiti dimensionali (per i trabucchi di nuova costruzione e per quelli esistenti, in caso di ristrutturazione o ampliamento) e la destinazione ad attività di ristorazione

La sentenza n. 45 ha ritenuto non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, commi 1, lett. a), b), c) e d), e 2, della legge molisana n. 12 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui prevede i limiti dimensionali per i trabucchi di nuova realizzazione e per quelli esistenti, in caso di ristrutturazione e ampliamento, e la destinazione alla ristorazione aperta al pubblico. La sentenza n. 138 del 2020, relativa alle norme abruzzesi sui trabucchi, ha già precisato che la previsione di una superficie di occupazione massima del manufatto "risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabucchi in funzione sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali". Con riguardo alle misure dimensionali della passerella di accesso, la maggior ampiezza della costruzione "è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale", rispettando l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 cod. beni culturali. Tali finalità non possono determinare alcun pregiudizio per le aree attinte da vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabucchi di nuova o antica realizzazione; deve, infatti, considerarsi salva la disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004 che impone l'autorizzazione paesaggistica per interventi da compiersi sui beni vincolati ovvero quella che subordina ad autorizzazione gli interventi sui beni culturali. La stessa legge molisana stabilisce che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabucchi devono svolgersi secondo le modalità di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, eliminando ogni dubbio circa il necessario rispetto dei vincoli, anche paesaggistici, che potrebbero venire in rilievo. La disposizione impugnata deve essere intesa non come precetto che consente il rilascio del titolo tutte le volte in cui siano rispettate le misure dimensionali, ma solo come norma di settore che introduce un'ulteriore condizione (le misure massime) ai fini dell'ottenimento del titolo secondo le norme vigenti. Non è ravvisabile alcuna interferenza tra le

dimensioni prescritte dalla legge regionale e quanto stabilito dai Piani spiaggia comunali (PSC). I limiti massimi di superficie non possono considerarsi direttamente applicabili, né tali da autorizzare deroghe alle previsioni dei vigenti PSC. Il Comune, in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per l'intervento sui trabucchi, in assenza di una norma espressa in tal senso, non può agire in deroga a una previsione più limitativa, eventualmente contenuta nel proprio PSC; resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabucco prevista dalla legge regionale. Con riguardo, poi, a una pretesa irragionevolezza intrinseca della legge molisana, si è osservato che, pur non consentendo di adibire il trabucco ad altre finalità che non siano quelle tradizionali della pesca, la previsione della destinazione dei trabucchi ad attività di ristorazione “non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato”. Il comma 2 dell'art. 3 permette l'utilizzazione dei trabucchi anche per eventi culturali, manifestazioni promozionali dei prodotti tipici locali, ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande con uso di prodotto ittico pescato dalla struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali, affiancando agli usi tradizionali della struttura anche quello di sfruttamento commerciale. L'attività di ristorazione può essere considerata come un naturale svolgimento delle finalità tradizionali, nella prospettiva della valorizzazione del bene, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

xxvii) La facoltà dei Comuni di avvalersi di misure premiali per la riqualificazione urbana attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. **92** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge abruzzese n. 29 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 – modificando l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 49 del 2012 – consente ai Comuni di ricorrere a misure incentivanti per la riqualificazione urbana attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali. L'originaria formulazione del citato art. 1 prevedeva il termine di 90 giorni, dalla data di entrata in vigore della legge, per l'adozione della delibera del Consiglio comunale. La legge regionale n. 49 del 2012 impone il rispetto degli standard urbanistici, delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali. La stessa legge, nel definire le condizioni comuni sugli interventi di riqualificazione urbana, ribadisce l'inderogabile esigenza di rispettare le prescrizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ed esclude dall'ambito applicativo degli interventi diverse tipologie di edifici, come quelli vincolati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali. Tali previsioni mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali, che si applicano indipendentemente da un espresso rinvio. L'omesso richiamo non può rivestire il significato di deroga, “in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti”. Nella norma impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio. Infine, l'applicazione delle misure incentivanti avviene con una delibera che non solo deve tener conto di specifiche e motivate valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico e ambientale, in relazione alle caratteristiche delle singole zone e alla previsione dei piani attuativi, ma potrebbe anche circoscriverne l'ambito di applicazione entro un termine non più vincolato al rispetto di quello originario di novanta giorni.

xxviii) La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione paesaggistica delle modifiche non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti autorizzati con esclusione di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. **106** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5 della legge abruzzese n. 10 del 2021, il quale, nell'aggiungere il comma 13-*bis* all'art. 45 della legge regionale n. 45 del 2007, stabiliva che la comunicazione di variazione non sostanziale per gli impianti di smaltimento rifiuti, autorizzati con esclusione di assoggettabilità a VIA, non era soggetta a nuova autorizzazione regionale né a ulteriori pareri. La norma impugnata, non prevedendo la necessità di una nuova autorizzazione, compresa quella paesaggistica, per variazioni non sostanziali, risultava in

contrasto con la competenza esclusiva statale in materia ambientale. La non sostanzialità doveva essere certificata da una relazione tecnica secondo i criteri di cui al comma 10 del citato art. 45, che definisce sostanziali le variazioni che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata. Facendo riferimento tale norma agli impianti autorizzati, non era escluso che l'art. 5 potesse riferirsi anche a interventi rientranti tra le ipotesi di assoggettamento al parere paesaggistico e non ricompresi nei casi di esonero di cui all'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, che elencano specificamente gli interventi sottratti all'obbligo del parere paesaggistico. La competenza esclusiva dello Stato in materia paesaggistica impone che le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica siano espressamente stabilite dalla normativa statale, anche regolamentare. La disposizione impugnata nel prevedere che la variante non era soggetta ad alcuna nuova autorizzazione regionale o a ulteriore parere, includendo nell'avvenuta valutazione di esclusione dell'assoggettabilità a VIA ogni altra verifica (compresa quella per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica), si sostituiva all'apprezzamento del legislatore statale.

xxix) L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 135, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

xxx) Il testo unico campano sul commercio

– Il necessario rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio da parte dello strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) nella previsione di vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici tutelati

La sentenza n. 187 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, secondo comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 19, comma 6, della legge campana n. 7 del 2020 (come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a, punto 2, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale stabilisce che lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), nel disporre vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, deve rispettare la disciplina vigente. Nell'originaria formulazione, la norma censurata, prevedendo che il SIAD fissasse “i criteri di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali” e disponesse i vincoli menzionati, senza un riferimento al rispetto della disciplina vigente, avrebbe potuto ingenerare il dubbio che fossero attribuiti allo strumento in esame i poteri propri della pianificazione paesaggistica. Nell'attuale formulazione, invece, in applicazione del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, l'omessa indicazione dell'espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore non determina di per sé l'illegittimità della disposizione, purché essa “sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico”. In particolare, in assenza di piano paesaggistico, la normativa regionale, nei limiti in cui incide sull'assetto del territorio, può ritenersi conforme al dettato costituzionale “solo se da essa sia desumibile un rinvio anche in sede attuativa alla necessaria applicazione delle previsioni statali poste a tutela del paesaggio”. Nella specie, il richiamo al rispetto, da parte del SIAD, della disciplina vigente “ben può essere inteso – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio” e, in particolare, degli artt. 133, 135 e 143. Ciò risulta confermato a livello sistematico, atteso che il comma 2 dello stesso art. 19 prevede che “il SIAD deve essere approvato nel rispetto delle norme di settore”.

– Il necessario rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio in sede di rilascio dell'autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita

La sentenza n. 187 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, secondo

comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 28, comma 10, della legge campana n. 7 del 2020 (come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. c, punto 2, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale disciplina il rilascio dell’autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita. Nell’originaria formulazione, la norma prevedeva che la rilocalizzazione fosse consentita in conformità alle previsioni dello strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo (SIAD) e subordinata solamente alla valutazione, da parte degli organi competenti, dell’impatto sull’ambiente e sul traffico e al rispetto delle normative edilizie. Nella formulazione vigente, invece, la disposizione subordina il rilascio dell’autorizzazione anche al rispetto delle procedure paesaggistiche, se l’immobile sorge in aree sottoposte a vincolo, sicché essa non attribuisce “ad uno strumento di pianificazione esclusivamente comunale”, quale il SIAD, “il potere di adottare scelte di localizzazione che incidono sul territorio e sulla pianificazione paesaggistica”. Infatti, secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata, il rinvio operato dalla norma novellata “a specifiche prescrizioni di tutela (quelle in tema di autorizzazione paesaggistica)” deve essere inteso “quale espressione di un implicito richiamo a tutte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle (...) che sanciscono il ruolo primario inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione paesaggistica” (artt. 133, 143 e 145 del codice). A riprova di ciò, il novellato comma 7, lett. a), del medesimo art. 28 prevede che “anche il rilascio dell’autorizzazione per una grande struttura di vendita (in sede di primo insediamento) è (...) subordinato all’osservanza di tutte le disposizioni” del d.lgs. n. 42 del 2004.

– Il necessario rispetto delle prescrizioni paesaggistiche in sede di rilascio delle concessioni per l’installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi

La sentenza n. **187** 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, secondo comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 130, comma 1, lett. b), della legge campana n. 7 del 2020 (come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. i, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale prevede che il rilascio delle concessioni da parte della Regione per l’installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi è subordinato alla conformità alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici e del paesaggio. La norma non offre elementi per ritenere che “il riferimento alle disposizioni per la tutela del paesaggio sarebbe del tutto generico, e, attesa l’assenza di un piano paesaggistico sul territorio campano”, consentirebbe che “le concessioni (...) continuino ad essere illegittimamente sottratte alla disciplina del piano paesaggistico”. Invero, in un’interpretazione costituzionalmente orientata, il richiamo alla tutela del paesaggio “può e deve essere letto in termini compatibili” con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali; conseguentemente, la norma deve essere intesa “nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico”.

– La fissazione di criteri per l’esercizio delle attività commerciali in aree private e pubbliche e la salvaguardia dei centri storici quali compiti dello strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo (SIAD)

La sentenza n. **187** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 3 e 4, lett. b), e 20, commi 1 e 2, della legge campana n. 7 del 2020, impugnati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto, nel disciplinare lo strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo (SIAD), prevedono tra i relativi compiti la fissazione dei criteri per l’esercizio delle attività commerciali in aree private e pubbliche e la salvaguardia dei centri storici. Il mancato richiamo alle previsioni in materia di tutela paesaggistica non ne comporta una deroga, atteso che, in difetto di esplicite indicazioni contrarie, una disposizione non può ritenersi derogatoria “solo perché omette di richiamare totalmente o parzialmente le previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente” (sentenze nn. 24 del 2022 e 124 del 2021). Parimenti, la disciplina a tutela dei beni culturali “può considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale” (sentenza n. 45 del 2022). In particolare, con riguardo alla conformità alle norme in materia di pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42

del 2004), “già il tenore letterale delle disposizioni impugnate evidenzia come le stesse non intendano sottrarsi ai principi di elaborazione congiunta e di inderogabilità” e non pregiudichino “l’unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica”. Sicché, si deve ritenere che, qualora alcune aree cui si riferiscono le previsioni del SIAD siano soggette a tutela paesaggistica, “quanto disposto dal codice di settore risulti senz’altro applicabile”. Le disposizioni in esame risultano conformi anche alle norme del codice relative alla tutela dei beni culturali (artt. 10, comma 4, lett. g, 20, 21, 24, e 106, comma 2-*bis*) dal momento che “legittimano il SIAD a introdurre determinate restrizioni all’esercizio del commercio, volte a garantire – senza discriminazioni tra gli operatori – la salvaguardia di aree di valore culturale”. Pertanto, “a fronte della legittimazione del SIAD ad introdurre le forme di regolazione del commercio” menzionate, “quando rilevino singoli beni vincolati, deve considerarsi salva la disciplina introdotta dal legislatore statale per la tutela dei beni di interesse culturale”. Le disposizioni impugnate non contrastano neppure con l’art. 52, comma 1, cod. beni culturali, se interpretate “nel senso di vincolare i Comuni ad acquisire il parere della Soprintendenza ai fini dell’individuazione delle aree in cui introdurre le indicate restrizioni”. Invero, le norme censurate, “accuniate dall’essere espressione della competenza residuale nella materia del commercio”, così interpretate, non violano i dedotti parametri.

– L’(illegittima) assegnazione allo strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo (SIAD) del compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, in assenza di richiamo ai principi sanciti dal codice di settore

La sentenza n. **187** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e del principio di leale collaborazione, l’art. 19, comma 6, della legge campana n. 7 del 2020 (nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall’art. 11, comma 1, lett. a, punto 2, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale assegnava allo strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo (SIAD) il compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, in assenza di un richiamo all’osservanza dei principi del codice dei beni culturali e paesaggistici. Non essendo ancora stato adottato nella Regione Campania il piano paesaggistico, l’omissione del predetto richiamo rivelava “l’intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest’ultimo, legittimando soltanto i Comuni all’individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree (...) potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico”. Ciò contrastava con i principi di inderogabilità, prevalenza ed elaborazione congiunta del piano paesaggistico di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Oltre all’invasione della competenza esclusiva statale, la norma censurata violava il principio di leale collaborazione, in relazione all’obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, e l’art. 9, Cost., per la diminuzione del livello di tutela paesaggistica.

– La (illegittima) subordinazione del rilascio dell’autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita alla sola valutazione dell’impatto sull’ambiente e sul traffico

La sentenza n. **187** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e del principio di leale collaborazione, l’art. 28, comma 10, della legge campana n. 7 del 2020 (nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall’art. 11, comma 1, lett. c, punto 2, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale subordinava il rilascio dell’autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita alla sola valutazione dell’impatto sull’ambiente e sul traffico. Dal tenore letterale della norma, che ometteva di prescrivere la conformità delle rilocalizzazioni al piano paesaggistico, non esplicitando “la rilevanza delle future prescrizioni paesaggistiche”, emergeva “l’intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest’ultimo, procedendo unilateralmente – e in assenza della prescritta concertazione – a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita”. Neppure il dato sistematico consentiva un’interpretazione conforme a Costituzione, atteso che il comma 7 del medesimo art. 28, nella formulazione originaria, subordinava “il rilascio dell’autorizzazione per le grandi strutture di vendita (in via di primo insediamento) esclusivamente al rispetto delle norme in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD”, senza richiamare il codice dei beni culturali. Pertanto, oltre all’invasione della competenza esclusiva statale, la disposizione violava altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all’obbligo di pianificazione paesaggistica congiunta e l’art. 9 Cost., per la diminuzione del livello di tutela paesaggistica.

– La (illegittima) subordinazione del rilascio delle concessioni per l’installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi al mero rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici

La sentenza n. **187** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e del principio di leale collaborazione, l’art. 130, comma 1, della legge campana n. 7 del 2020 (nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall’art. 11, comma 1, lett. i, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale subordinava il rilascio delle concessioni per l’installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo autostrade, tangenziali e raccordi al mero rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici. La norma prescriveva la conformità delle concessioni *de quibus* a un elenco stringente di disposizioni omettendo, invece, in contrasto con gli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, di esigerne la necessaria conformità “al piano paesaggistico e alla normativa d’uso in esso contenuta” relativa ai beni vincolati. Dal tenore letterale della disposizione emergeva “l’intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato, procedendo direttamente – in assenza del piano paesaggistico e della presupposta concertazione – alla localizzazione degli impianti di distribuzione anche in aree potenzialmente soggette alla pianificazione paesaggistica”. Ciò risultava confermato anche dal dato sistematico, atteso che, nella loro formulazione originaria, gli artt. 19, comma 6, e 28, comma 10, della medesima legge regionale esprimevano l’intenzione del legislatore campano “di introdurre una regolamentazione del territorio a fini commerciali con riflessi sul paesaggio del tutto avulsa dalla prescritta concertazione con lo Stato”. Oltre alla lesione della competenza esclusiva statale, la disposizione impugnata violava altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all’obbligo di pianificazione congiunta, e l’art. 9, secondo comma, Cost, per la diminuzione del livello di tutela paesaggistica.

xxx) La (illegittima) facoltà dei Comuni di consentire gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal piano casa in deroga alla disciplina dettata dal Piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **192** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 6, comma 2, lett. c-bis), della legge pugliese n. 14 del 2009 (nel testo in vigore prima dell’abrogazione disposta dall’art. 1 della legge regionale n. 3 del 2021), nella parte in cui non prevedeva che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge dovessero essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia. La disposizione censurata si è posta in contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto di cui all’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. La normativa regionale, infatti, disciplinava ipotesi straordinarie di demolizione, ricostruzione e ampliamento, ossia interventi che, quando pure non espressamente vietati, sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR. L’omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del Piano paesaggistico “non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile (...) in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR”.

xxxii) La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **221** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell’art. 64, comma 1, lett. a), della legge della Regione Lazio n. 14 del 2021 che, nel sostituire il comma 2 dell’art. 54 della legge regionale n. 38 del 1999, ha ampliato le attività consentite nelle zone agricole. L’art. 52 del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) prevede un rinvio alla disposizione da ultimo citata, consentendo nell’ambito di aziende agricole in aree vincolate l’inserimento di funzioni e attività compatibili. Per il ricorrente la normativa regionale vigente al tempo dell’approvazione del PTPR (che è antecedente all’adozione della disposizione impugnata) faceva riferimento alle sole “attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall’esercizio delle

attività agricole tradizionali”, mentre oggi il piano paesaggistico, alla luce del rinvio operato, assumerebbe “un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all’epoca condivise tra Stato e Regione, perché riferibile anche a tutte le altre “attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali”. La Corte non ha condiviso tale assunto in quanto basato sull’erroneo presupposto interpretativo di un’asserita modifica unilaterale dell’art. 52 del PTPR ad opera della normativa impugnata, che ha modificato la legge regionale del 1999 richiamata dal piano stesso. Di norma, “quando un piano paesaggistico effettui un rinvio ad altra disposizione di legge – come nel caso di specie – detto rinvio deve considerarsi fisso: la necessaria elaborazione congiunta del PTPR, infatti, impone di ritenere che le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, abbiano voluto incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione oggetto del rinvio. Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un’unilaterale modifica (...) e non hanno dunque alcuna efficacia su quest’ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta”. Pertanto, per individuare la norma incorporata nel PTPR deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data di conclusione del procedimento di copianificazione. In altri termini, “la disposizione censurata non ha determinato alcuna unilaterale modifica dell’art. 52 del PTPR (...), poiché non ha alcun effetto sul rinvio operato” all’art. 54, comma 2, lett. b), della legge regionale del 1999, “che è un rinvio fisso e, dunque, deve intendersi alle norme espresse dalla formulazione di quest’ultima disposizione vigente alla data del 18 dicembre 2019” – allorché fu sottoscritto tra le parti il documento di condivisione dei contenuti del PTPR ai fini della stipula dell’accordo di cui al codice dei beni culturali – e non a quelle vigenti al 27 maggio 2021, data di sottoscrizione dell’accordo.

xxxiii) L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 229 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, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 1 della legge toscana n. 101 del 2020 che, nel modificare l’art. 3-*bis* della legge regionale n. 24 del 2009, recante il Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari a destinazione d’uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale, per i quali sono consentiti interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del 20% della superficie utile lorda. In linea con la sentenza n. 187 del 2022 si è ribadito il principio per cui “l’omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non ne determina di per sé l’illegittimità costituzionale, ogni volta che quest’ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione”. Questa conclusione “presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Viceversa, quando (...) il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo (...) al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica. La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è, dunque, sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia al codice di settore, sia al piano paesaggistico. Inoltre, non risultano in alcun modo derogate (...) le disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Per l’effetto, la norma oggetto di censura ben può essere intesa – in termini compatibili con l’ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia. Una volta escluso che la normativa impugnata possa pregiudicare (...) le prescrizioni recate o riservate al piano paesaggistico, che concerne l’intero territorio regionale, ne deriva la non fondatezza della censura che, richiamando la Convenzione europea sul paesaggio” (artt. 5 e 6), “lamenta (...) la compromissione

delle aree non oggetto di vincolo. Allo stesso modo, si rivelano non fondati i profili (...) legati alla violazione del principio di leale collaborazione”.

xxxiv) La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2022 di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo (norme della Regione Calabria)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 236, l'analogo voce in *Ordinamento civile*.

xxxv) L'(illegittimo) esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 239 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1 della legge toscana n. 52 del 2021 che, inserendo il comma 4-*bis* nell'art. 47-*bis* della legge regionale n. 39 del 2000, esonerava dall'autorizzazione paesaggistica gli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardasse in modo esclusivo i boschi. La Corte – dopo aver rammentato che il taglio colturale rappresenta “un'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, distinta dalla trasformazione” (sentenza n. 201 del 2018) – ha sostenuto che “la disciplina del provvedimento autorizzatorio, così come l'individuazione delle ipotesi di deroga, attiene al cuore della materia della tutela del paesaggio, di esclusiva competenza statale” (sentenze nn. 108, 106 e 21 del 2022, 141 e 138 del 2021). Per questa ragione, la pretesa “interpretazione di una disposizione come l'art. 149 cod. beni culturali, che indica puntualmente, offrendone una definizione, le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica”, è un'operazione che “resta sottratta a qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale: l'interpretazione non può che spettare agli organi chiamati ad applicare lo stesso art. 149 (pubblica amministrazione e giudici comuni) e, se del caso, al legislatore statale che intenda provvedervi in sede di interpretazione autentica. Il necessario rispetto della competenza esclusiva dello Stato (...) corrisponde, del resto, all'esigenza sostanziale di non mettere a rischio quell'uniformità” che la Costituzione mira a garantire e che “sarebbe pregiudicata qualora le regioni potessero vincolare con legge, nei loro territori, l'interpretazione dell'art. 149”. Peraltro, la norma non rappresentava “una semplice e corretta riproposizione della disciplina statale” in quanto l'art. 149, comma 1, lett. c), cod. beni culturali limita l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al caso in cui il taglio colturale, autorizzato in base alla normativa in materia, sia eseguito in un bosco vincolato *ex lege*.

xxxvi) La possibilità di realizzare in zona agricola nuovi fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 2 della legge pugliese n. 39 del 2021 il quale, aggiungendo le lettere *g-bis*), *g-ter*) e *g-quater*) al primo comma dell'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, consente di realizzare, in zona agricola, nuovi fabbricati qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse, nel rispetto delle norme di tutela del piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), oltre che delle ulteriori condizioni ivi indicate. In particolare, la lett. *g-quater*), nel prescrivere che i nuovi fabbricati siano realizzati all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati, fa salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico e ambientale. “La presenza delle clausole citate esclude che la disposizione impugnata deroghi unilateralmente alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR”. Né la nuova disciplina si sovrappone in modo non coerente alle norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR, che regolano le misure di salvaguardia e utilizzazione per i paesaggi rurali senza prevedere un divieto assoluto e generalizzato di nuovi fabbricati nelle zone agricole. In realtà, “nuovi fabbricati possono essere realizzati, sulla base di piani, progetti o interventi che presentino i prescritti requisiti”. La norma censurata “non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni”; in tal modo, “non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione

paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche". Sotto un diverso profilo, per quanto la tecnica legislativa utilizzata per introdurre la disposizione censurata – aggiungendo le suddette lettere all'elenco delle "previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali" – si presenti discutibile, "essa non sembra trasmodare in irragionevolezza tale da inficiarne la legittimità costituzionale". Il contesto nel quale si innesta la nuova disciplina è "pur sempre pertinente, dal momento che, sia la norma preesistente, sia il frammento normativo inserito, riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale". D'altro canto, l'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, nel quale è inserita la novella, "continua ad essere vigente" e idoneo a produrre, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, "i suoi effetti (ciò che accadrebbe per esempio se la vigenza del piano territoriale venisse meno, per qualsiasi motivo), allo stesso modo con cui sono dunque destinate a produrli le modifiche apportate" con la disposizione in esame, che non è evidentemente soggetta alla stessa condizione.

xxxvii) La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 3 della legge pugliese n. 39 del 2021 che consente di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, recante il "Piano casa", oltre che ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia (nel testo oggetto di parziale ablazione ad opera della pronuncia), alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica. A escludere l'illegittimità della disposizione impugnata "è sufficiente (...) la circostanza che essa imponga espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR". La sentenza n. 192 del 2022, nel decidere analoga questione, ha giudicato illegittimo l'art. 6, comma 2, lett. c-bis), della legge pugliese n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione, nella parte in cui non prevedeva che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge dovessero essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR. Nell'occasione la Corte ha osservato che, "posto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile (...) in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR". Tale conclusione "è avvalorata, *a contrario*, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli 'indirizzi' e 'direttive' del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, attraverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione". La diversa clausola contenuta nella norma denunciata, che si riferisce a "prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR", soddisfa le condizioni richieste dalla citata pronuncia e non può essere considerata pleonastica, dovendosi escludere la presunta reintroduzione dell'abrogata disposizione derogatoria del piano nonché il rischio di abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio.

xxxviii) La (illegittima) sottrazione degli ampliamenti delle attività produttive fino al 20% al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 4, comma 2, della legge pugliese n. 39 del 2021 ove si prevedeva che gli ampliamenti fino al 20% delle attività produttive ex art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e sono rilasciati applicando le norme sul procedimento per il rilascio del permesso di costruire, alla stregua degli interventi di nuova costruzione. La norma stabiliva

che detti ampliamenti “non costituiscono variante urbanistica”, sicché le relative modifiche erano sottratte al procedimento previsto dall’art. 97 delle norme tecniche di attuazione (NTA) per l’adeguamento al piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti, “procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell’art. 145, comma 5, cod. beni culturali”. Né tale mancanza si può ritenere compensata dalla partecipazione degli organi ministeriali preposti alla tutela paesaggistica ai procedimenti per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, giacché “tali procedimenti non hanno la finalità di conformare e adeguare gli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. D’altro canto, il silenzio della disposizione impugnata sul necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può nemmeno essere colmato in via interpretativa”.

xxxix) L’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq in aree disciplinate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. – dell’art. 5 della legge pugliese n. 39 del 2021 che, aggiungendo la lett. e-ter) al comma 3 dell’art. 12 della legge regionale n. 20 del 2001, stabilisce un incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per gli interventi di cui all’art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, recante limiti alle previsioni insediative fino all’entrata in vigore dei piani territoriali. “Anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi a tutti gli interventi previsti all’art. 51” citato, compresi quelli da realizzare in aree ora disciplinate dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), “essa non prevede un’esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano, e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall’incremento dell’indice edificatorio (...) debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR”, escludendosi con ciò la paventata lesione dei principi di prevalenza e co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali. È stato altresì escluso il dedotto superamento dell’indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq stabilito dal d.m. n. 1444 del 1968 per gli insediamenti residenziali nelle zone agricole. Gli interventi consentiti dalle nuove lett. g-bis), g-ter) e g-quater) dell’art. 51, primo comma, della legge pugliese n. 56 del 1980 (introdotte dalla legge regionale n. 39 del 2021) “non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola”, giacché la formula legislativa “fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva, e non dunque residenziale. Considerato che il limite inderogabile di densità fondiaria di mc. 0,03 per mq nelle zone omogenee di tipo E è prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 (...) solo per le abitazioni, si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte”.

xl) La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l’autorizzazione in sanatoria, nelle more dell’approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell’adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 248, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

xli) La (illegittima) previsione dell’ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all’attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 251 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché del principio di leale collaborazione, l’art. 6, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 23 del 2021 che, nel sostituire il secondo periodo del comma 3 dell’art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, consentiva, per una sola volta, l’ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all’attività agrituristica. La disposizione introduceva “la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, (...) senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica”. Non erano idonei ad assolvere a questa specifica funzione di

salvaguardia né il generico riferimento alla tutela del paesaggio *ex art. 150, comma 1, lett. b)*, della legge regionale n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione dell'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 sull'agriturismo, che attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi. "Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio". Nella specie, "l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti", tenuto conto dell'assenza di un piano paesaggistico codificato tra lo Stato e la Regione. "Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codificato fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale", la cui sezione 3 contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente dal 2001. Per quanto la Lombardia risulti dotata, già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è evidente che "tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica" prescritto dal codice, il cui tratto caratterizzante è costituito dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione. In definitiva, "la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità" della norma per violazione del principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, del principio di leale collaborazione. È apparso altresì evidente l'"abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio".

xlii) La (illegittima) sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 252 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14 dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, della legge siciliana n. 19 del 2021 che, nel pretendere di interpretare autenticamente l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 di recepimento del terzo condono edilizio, limitava espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di inedificabilità assoluta, ammettendola, invece, per le opere realizzate in aree soggette ad altri vincoli di inedificabilità relativa. La disposizione impugnata, "a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale", aveva "carattere innovativo" perché, "consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa", era "in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione" che intendeva interpretare. "Già sulla base della sua portata letterale", infatti, l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal comma 27, lett. d), dell'art. 32, che attribuisce "carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta" (sentenze nn. 181 del 2021, 117 del 2015, 225 del 2012, 290 e 54 del 2009, 196 del 2004). Fra questi, vi sono i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. In tal senso, si è espressa ripetutamente la Corte di cassazione penale, chiarendo che la legge regionale n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni aspetto, il terzo condono edilizio e che è recepita dalla legge regionale n. 15 del 2004. Non è apparso perciò condivisibile "il diverso avviso del CGARS (...) secondo cui, nell'ambito della

Regione Siciliana, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, (...) preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta. Deve dunque escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare tra le possibili varianti di senso del testo originario dell'art. 24" asseritamente interpretato (sentenze nn. 70 del 2020 e 73 del 2017). Vero è che "la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria (...) nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio"; essa, tuttavia, deve essere esercitata "senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono (...) a limite esterno della potestà legislativa". Nella specie, le grandi riforme sono individuate dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente. Assurgono così a norme di grande riforma economico-sociale "le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003", incluso il limite di cui alla lett. d), introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva. La disposizione impugnata ha ecceduto quindi i limiti statuari della potestà legislativa primaria della Regione. In via consequenziale, la declaratoria di illegittimità ha investito le residue disposizioni della legge regionale n. 19 del 2021 (relative ai termini per il nulla osta e all'entrata in vigore), che difettavano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata.

2.6.14.6. Le aree protette

i) Le differenti modalità di istituzione delle aree protette statali e regionali e la riepansione dell'autonomia regionale nel silenzio del legislatore nazionale sulla forma prescritta per la modifica del perimetro dei parchi regionali

La sentenza n. **115** ha confermato che la legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette è pacificamente ricondotta alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; ad essa le Regioni sono tenute a conformarsi (sentenze nn. 134 del 2020, 290 e 180 del 2019, 121 del 2018, 74 e 36 del 2017), salva la possibilità di determinare maggiori livelli di tutela dell'ambiente (sentenze nn. 180 del 2019, 121 e 66 del 2018). "Tale legge quadro, pur prefigurando due modelli normativi caratterizzati da forti analogie (sentenza n. 290 del 2019), delinea una differenza significativa per quel che concerne le modalità di istituzione delle aree protette, rispettivamente, statali e regionali. I parchi e le riserve naturali nazionali, infatti, sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, i primi, e con decreto del Ministro dell'ambiente, le seconde, in base ai procedimenti delineati nell'art. 8 della legge quadro. Il successivo art. 23 (...) stabilisce, invece, che i parchi (e le riserve naturali) regionali siano istituiti con legge regionale, la quale (...) deve definire la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, nonché individuare il soggetto per la gestione del parco, indicare gli elementi del piano per il parco e i principi del relativo regolamento". Al procedimento di istituzione dell'area protetta debbono partecipare le Province, le Comunità montane e i Comuni interessati. "La legge quadro nulla dispone, invece, su come debba essere operata la perimetrazione definitiva dell'area protetta regionale o una sua successiva riperimetrazione". Invero, "la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, (...) sia in sede di adozione o modifica del piano del parco (sentenza n. 276 del 2020). L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione. Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che – per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta – è implicito nel sistema legislativo statale che essa possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco (sentenza n. 134 del 2020); mentre per quel che riguarda la riperimetrazione – la quale presuppone un'area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, (...) compresa la interlocuzione con le autonomie locali".

In termini simili si è espressa la sentenza n. **221**.

ii) L'ampliamento, con atto legislativo, del parco naturale regionale "Monti Simbruini" (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 115 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1 della legge della Regione Lazio n. 8 del 2021, di ampliamento del parco naturale regionale "Monti Simbruini". La Regione poteva modificare il perimetro del parco con legge, anziché con provvedimento amministrativo, a condizione che fosse garantita la partecipazione di Province, Comunità montane e Comuni interessati alla ripermetrazione (art. 22, comma 1, lett. a, della legge quadro n. 394 del 1991). In assenza di una chiara previsione statale, infatti, "al procedimento che provvede alla variazione in aumento della perimetrazione devono partecipare i soli enti esponenziali del territorio interessato". La ripermetrazione del parco è del tutto assimilabile all'istituzione di una nuova area protetta e alla sua perimetrazione provvisoria, sicché non è necessaria la partecipazione al procedimento di tutti gli enti locali ricompresi nell'area protetta, ma solo di quelli sul cui territorio si trova il settore che si intende aggiungere al parco. Nella specie, tutti gli enti locali interessati all'ampliamento (Città metropolitana di Roma, Comune di Arsoli e X Comunità montana dell'Aniene) avevano partecipato alla conferenza appositamente indetta dalla Regione e conclusasi con la sottoscrizione di un documento di indirizzo. La consultazione si era pertanto svolta correttamente. Peraltro, la variazione del parco con lo strumento legislativo è stata disposta in via provvisoria e ha determinato l'applicazione di un regime vincolistico ai territori interessati, con misure di salvaguardia disposte dalla stessa disposizione impugnata. Gli altri enti locali ricompresi nell'area protetta dovranno comunque essere consultati, anche per la ripermetrazione definitiva, in sede di modifica del piano per il parco, il cui adeguamento è espressamente previsto dal comma 2 del censurato art. 1. L'art. 12, comma 3, della legge quadro statale stabilisce, infatti, che il piano è adottato e predisposto dall'Ente parco dopo che su di esso la Comunità del parco ha espresso un proprio parere, mentre l'art. 16 della legge regionale n. 29 del 1997 prevede il parere obbligatorio della comunità dell'area naturale protetta. Infine, dal momento che la Regione ha scelto di seguire il procedimento legislativo per la perimetrazione provvisoria del parco, tutte le verifiche ambientali richieste dalla normativa nazionale ed europea dovranno svolgersi in sede di adozione del piano del parco.

iii) La (illegittima) ripermetrazione per sottrazione del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 221 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 81 della legge laziale n. 14 del 2021 che prevedeva la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, riducendone i confini. La Corte ha ritenuto priva di fondamento l'affermazione del ricorrente secondo cui la ripermetrazione per sottrazione di una determinata area può avvenire solo mediante l'approvazione di un aggiornamento al piano del parco, riconoscendo alla Regione la possibilità di procedervi per legge. In tal caso, tuttavia, l'art. 22, comma 1, lett. a), della legge quadro n. 394 del 1991 impone che sia garantita la partecipazione di province, comunità montane e dei comuni al relativo procedimento, il quale "si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta (sentenza n. 115 del 2022): e detta partecipazione si realizza, per espressa disposizione della richiamata normativa statale, attraverso conferenze per la redazione del documento di indirizzo" ivi indicato. Nel caso di specie, l'adozione della ripermetrazione del parco regionale dell'Appia Antica è avvenuta senza rispettare quanto dettato dalla normativa statale, sicché la previsione regionale si è posta in contrasto con il citato parametro costituzionale in quanto "il mancato coinvolgimento degli enti locali (...) costituisce un vizio della fase procedimentale (sentenza n. 134 del 2020)".

iv) La (illegittima) ripermetrazione provvisoria per sottrazione del parco naturale regionale "Sirente Velino" (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. 235 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, commi 1 e 2, della legge abruzzese n. 14 del 2021 che prevedeva la ripermetrazione provvisoria per sottrazione del parco naturale regionale "Sirente Velino" (con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari). La normativa censurata riguardava una modifica della perimetrazione provvisoria (a suo tempo operata in sede di istituzione del parco ex art. 23, comma 1, della legge quadro n. 394 del 1991), e non una modifica del perimetro definitivo individuato dal piano del parco (ipotesi nella quale l'intervento con legge-provvedimento regionale è condizionato dalla partecipazione degli enti locali

interessati: sentenze nn. 221 e 115 del 2022, 276 e 134 del 2020). Perciò, trattandosi della diversa ipotesi della modifica di un elemento della legge istitutiva dell'area protetta regionale non ancora pianificata, in virtù del principio del *contrarius actus*, “trova applicazione (...) la medesima disciplina – contenuta all'art. 23 della legge n. 394 del 1991 e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lettera a), del precedente art. 22 – che regola il procedimento istitutivo del parco”, risultando necessaria l'adozione di una legge regionale. Tuttavia, nel procedimento che ha condotto all'approvazione della censurata ripermimetrazione provvisoria non è stato rispettato l'obbligo di partecipazione qualificata di province, comunità montane e comuni previsto dalla citata lett. a) del comma 1 dell'art. 22, da realizzarsi attraverso “conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta”. Per modificare il perimetro provvisorio del parco sarebbe stato necessario un coinvolgimento rinforzato degli enti locali interessati, non essendo sufficiente garantire una loro semplice partecipazione, come previsto dalla lett. c) del comma 1 dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 per la diversa ipotesi della gestione dell'area protetta.

2.7. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.7.1. “Tutela e sicurezza del lavoro”

2.7.1.1. La delega relativa al collocamento e alla somministrazione di manodopera

La sentenza n. 150 ha precisato che, dall'analisi del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003, si ricava che “la delega concerne i servizi per l'impiego ed in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera” e che “il legislatore ritiene tale materia rientrante nella tutela e sicurezza del lavoro, prevista come oggetto di competenza concorrente”; di conseguenza, “nel rispetto delle attribuzioni regionali, la delega è limitata alla determinazione dei principi fondamentali (sentenza n. 50 del 2005)”. Nella materia della somministrazione di lavoro, “rientrano sia la disciplina dei soggetti ad essa abilitati sia quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione”.

2.7.1.2. La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 113, l'analogo voce in *Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

2.7.2. “Professioni”

2.7.2.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e l'ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà

La competenza delle Regioni “deve esercitarsi esclusivamente in riferimento ad aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, giacché la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario” (sentenze nn. 328 del 2009, 300 del 2007, 153 del 2006). Così la sentenza n. 6.

2.7.2.2. L'(illegittima) attribuzione al farmacista dell'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie di quelle previste dalla disciplina statale (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 6 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, della legge calabrese n. 24 del 2020 che attribuiva al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie di quelle previste dalla disciplina statale. Spetta, infatti, al legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di professioni, l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti. Nonostante le recenti modifiche attuative della normativa europea e inerenti a un “processo di ampliamento delle attività attribuite al farmacista e, nello specifico, al farmacista ospedaliero”, la disciplina statale non ricomprende tra le competenze del

farmacista quelle introdotte dalla norma in esame. Invero, essa non regolava aspetti riconducibili alla competenza concorrente regionale in quanto le nuove attività attribuite al farmacista non “presentavano uno specifico collegamento con la realtà regionale” né costituivano “mere puntualizzazioni delle mansioni in cui si articolano le diverse attività del farmacista previste dal legislatore nazionale”, configurandosi invece come nuove e più ampie competenze professionali.

2.7.3. “Tutela della salute”

2.7.3.1. La competenza delle Regioni per la disciplina di dettaglio

In una materia concorrente, “di regola, spetta alle Regioni dettare la disciplina di dettaglio con l’autonomia e l’autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute (sentenza n. 181 del 2006); simile puntualizzazione “non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria (sentenza n. 87 del 2019)”. Così la sentenza n. **189**.

2.7.3.2. L’organizzazione sanitaria

i) Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nell’esercizio della funzione sanitaria pubblica: l’obbligo dello Stato di determinare i LEA e la facoltà delle Regioni (non sottoposte a piano di rientro) di erogare ulteriori prestazioni secondo il principio della sostenibilità economica

La sentenza n. **190** ha confermato che “l’intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – 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 degli standard costituzionalmente conformi. 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 della funzione sanitaria pubblica 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), secondo quanto stabilito dall’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Pertanto, se è vero che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività (...). La competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non preclude, dunque, alle Regioni di erogare livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEA. La facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è, invece, preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni non obbligatorie” (sentenza n. 161 del 2022). L’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che “l’effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa necessaria (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali”. I predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria “costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”.

ii) L’inerenza alla materia degli aspetti organizzativi, in quanto idonei a incidere sulla qualità delle prestazioni e sulla salute dei cittadini

La sentenza n. **9** ha chiarito che l’ambito sanitario non può essere invocato come “materia a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l’organizzazione sanitaria è parte integrante della

materia costituita dalla tutela della salute” (sentenze nn. 54 del 2015 e 371 del 2008), “in ragione dell’idoneità dell’organizzazione sanitaria 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” (sentenze nn. 207 del 2010 e 181 del 2006).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **113**.

iii) L’inerenza della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria agli aspetti organizzativi e alle condizioni di fruizione delle prestazioni

Le sentenze nn. **139** e **155** hanno ricondotto alla materia della tutela della salute la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze nn. 129 del 2012, 233 e 181 del 2006), rilevandone “la stretta inerenza (...) 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, 181 del 2006).

iv) Gli obiettivi, perseguiti dai principi statali, di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di selezionare le migliori professionalità

La sentenza n. **189** ha sottolineato che la disciplina statale di principio persegue la “finalità di circoscrivere la scelta dei dirigenti tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un’elevata qualità manageriale” (sentenze nn. 209 del 2021 e 87 del 2019). Analogamente, la Corte “ha ritenuto espressiva di un principio fondamentale in materia di tutela della salute la disposizione statale relativa alla scelta dei componenti della commissione di selezione tra i direttori di struttura complessa (sentenza n. 139 del 2022)”.

v) L’incidenza della professionalità dei titolari di incarichi apicali sul funzionamento delle strutture sanitarie e sulla qualità delle prestazioni

Il possesso dei requisiti curriculari “si collega all’esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, data l’incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese” (sentenze nn. 155 del 2022 e 159 del 2018). Così la sentenza n. **189**.

vi) La disciplina statale di principio in tema di requisiti per l’iscrizione negli elenchi degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie regionali (il principio di buon andamento dell’azione amministrativa)

La sentenza n. **155** ha sottolineato come le disposizioni dell’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, che stabiliscono i requisiti per l’iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali, costituiscano “un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell’azione amministrativa. Invero, (...) la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all’esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari e (...) tale esigenza deve ritenersi espressione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, data l’incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie” (sentenza n. 159 del 2018). L’art. 3, comma 7, nella sua versione originaria, prevedeva, tra i requisiti per la nomina a direttore sanitario, che questi avesse svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione, mentre al direttore amministrativo era richiesto di avere svolto, per almeno cinque anni, una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione. “La disposizione era, pertanto, chiara nel differenziare, quanto

all'esperienza, il requisito soggettivo richiesto, rispettivamente, al direttore sanitario e a quello amministrativo, perché solo per quest'ultimo il legislatore aveva ritenuto di non dovere inserire alcuna specificazione in merito al settore dove fosse maturata la richiesta esperienza". L'art. 4, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 517 del 1993 ha, però, riformulato la disposizione, richiedendo per il direttore sanitario una qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria e per quello amministrativo la direzione tecnica o amministrativa, ma sempre, per entrambi, in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione. In tal modo, con una scelta rimasta immutata, il legislatore "ha voluto rendere coincidenti le due figure dirigenziali quanto al settore di maturazione dell'esperienza pregressa, limitandola al solo ambito sanitario". Le disposizioni in esame "debbono, indubbiamente, ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute che impone la scelta dei dirigenti sanitari e (...) del direttore amministrativo tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario. Ciò all'evidente scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l'effettiva capacità gestionale del dirigente, che opera in un ambito, quello sanitario, connotato da problematiche specifiche che hanno una evidente, e significativa, ricaduta sulla qualità delle prestazioni rese".

vii) I requisiti statali di professionalità del personale medico quali principi fondamentali della materia posti a presidio della salute dei cittadini

La sentenza n. **106** ha confermato che "i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale (...) integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini" (sentenze nn. 9 del 2022, 179 del 2021, 38 del 2020). "Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente" (sentenze nn. 179 e 36 del 2021).

viii) La facoltà delle Regioni di disciplinare il commissariamento degli enti sanitari in limitate e comprovate ipotesi di carattere straordinario

La sentenza n. **189** ha chiarito che le Regioni "possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario (sentenza n. 209 del 2021); dunque, non nel caso di mera vacanza dell'ufficio" poiché in tal modo sarebbe effettivamente violato l'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, "con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie (sentenza n. 87 del 2019)".

ix) Le disposizioni in tema di autorizzazioni e accreditamenti quali principi fondamentali della materia

Costituiscono "principi fondamentali in materia di tutela della salute le disposizioni dettate dagli artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 in tema di autorizzazioni e accreditamenti, con le quali il legislatore statale ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali, dai quali far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale come quello alla salute (sentenza n. 106 del 2020)". Così la sentenza n. **113**.

x) L'accreditamento istituzionale quale provvedimento abilitativo-concessorio, di competenza regionale, funzionale alla concorrente offerta di prestazioni sanitarie da parte di strutture pubbliche e private

La sentenza n. **113** ha rammentato che la riforma realizzata dal d.lgs. n. 502 del 1992, superando l'assetto delineato dalla legge n. 833 del 1978, "ha prefigurato una concorrenza tra le prestazioni offerte

da strutture pubbliche e private munite dell'accreditamento cosiddetto istituzionale. Detto accreditamento (...) è mirato al riconoscimento del possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti specifici requisiti (sentenza n. 416 del 1995)". Nell'assetto originario, l'accreditamento "era subordinato al possesso, da parte delle strutture sanitarie, sia pubbliche che private, di determinati standard di qualificazione e si riteneva avesse valenza autorizzatoria vincolata al ricorrere degli stessi". In seguito, l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto in una prospettiva di riduzione della spesa dal d.lgs. n. 229 del 1999, ha subordinato l'accreditamento anche alla funzionalità della struttura richiedente agli indirizzi di programmazione regionale. Pertanto, "nell'assetto attuale, l'accreditamento è strettamente connesso anche alle scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all'ingresso nel Servizio sanitario nazionale (SSN) e più specificamente regionale. Di conseguenza, non tutti i privati in possesso dei requisiti tecnici richiesti hanno diritto a ottenerlo, ma solo quelli la cui attività si inserisce in modo appropriato nella programmazione regionale: sussiste, dunque, una sfera di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione dell'accreditamento, in considerazione della valutazione della rispondenza e adeguatezza agli obiettivi della programmazione. In questo bilanciamento rileva anche la compatibilità con le risorse organizzative e finanziarie disponibili (sentenza n. 200 del 2005). L'accreditamento postula oggi non solo una valutazione, di carattere vincolato, circa la sussistenza in capo alla struttura sanitaria dei richiesti standard di qualificazione, ma ne implica, altresì, un'altra, avente carattere discrezionale, correlata alla programmazione regionale". La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che l'accreditamento è un provvedimento di carattere non già autorizzativo, bensì abilitativo-concessorio, che si colloca a metà strada tra la concessione di servizio pubblico e l'abilitazione tecnica idoneativa. Mediante l'accreditamento le strutture autorizzate acquisiscono lo *status* di soggetto idoneo a erogare prestazioni e servizi sanitari per conto del SSN. L'abilitazione a fornire, in concreto, prestazioni a carico del SSN segue, invece, solo alla stipula di accordi contrattuali che, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, definiscono programmi di attività, con indicazione dei volumi e delle tipologie di prestazioni erogabili. L'effetto dell'accreditamento, quindi, è quello di abilitare il singolo operatore a erogare prestazioni sanitarie per conto del SSN, il che prelude all'esercizio di attività sanitarie anche a carico dello stesso per il tramite della stipula dei successivi accordi contrattuali. La Regione, in qualità di amministrazione titolare del servizio pubblico di assistenza sanitaria, è il soggetto che concede l'accreditamento ed è chiamata dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 a stabilire i requisiti ulteriori a quelli minimi individuati in via generale da un atto di indirizzo e di coordinamento statale, costituito, ancora all'attualità, dal d.P.R. 14 gennaio 1997. Alle Regioni sono pertanto demandate la disciplina delle modalità di accertamento e verifica sul rispetto dei requisiti minimi, l'individuazione di standard addizionali di qualità, che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento, nonché la definizione delle procedure per il rilascio dell'accreditamento, le ipotesi di revoca e i controlli. La forte connotazione pubblicistica dell'accreditamento e la crescente valorizzazione della sua funzione di garanzia delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie private hanno costituito anche il fondamento sul quale si è articolata l'intesa tra Stato, Regioni e Province autonome intervenuta il 20 dicembre 2012. La sottoscrizione dell'intesa è avvenuta allo scopo di promuovere una revisione della normativa in materia di accreditamento e di remunerazione delle prestazioni sanitarie, con l'obiettivo di pervenire all'istituzione di un sistema uniforme sul piano nazionale.

xi) La concorrenza di competenze statali e regionali nella disciplina e nel finanziamento degli istituti zooprofilattici sperimentali

Gli istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) "sono enti che fanno parte del SSN e, per le funzioni che svolgono (si pensi a quelle di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria: sentenza n. 173 del 2014), intersecano diversi ambiti materiali, sui quali insistono, al contempo, competenze legislative esclusive statali e concorrenti (quali la profilassi internazionale, la tutela della salute, la prevenzione e la ricerca). Lo stesso riparto delle funzioni amministrative correlate al funzionamento degli IZS, peraltro, denota tale commistione di competenze, posto che non sono state oggetto di devoluzione completa alle Regioni, permanendo in capo al Governo quelle relative all'esercizio delle competenze legislative esclusive" (sentenza n. 234 del 2021). Anche "il sistema di finanziamento degli IZS riflette tale concorrenza di competenze. In quanto quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, anche il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale, ma la sua quantificazione e, soprattutto, la sua ripartizione

prevedono una fase concertativa con la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome”. Così la sentenza n. 190.

xii) La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)

La sentenza n. 9 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “o private”), per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2020, in quanto prevedeva, quale requisito per la nomina a direttore di un’articolazione organizzativa fondamentale dell’Azienda per i servizi sanitari, l’esperienza di direzione anche in strutture private. Secondo la disposizione censurata, i requisiti per l’accesso all’incarico di direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero corrispondevano a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal d.P.R. n. 484 del 1997 per gli incarichi di alta dirigenza sanitaria, assimilando le suddette nomine a quelle di direttore sanitario e amministrativo, per le quali non è richiesta un’esperienza nel settore pubblico. La normativa statale in materia di tutela della salute richiede, per la nomina a direttore del distretto e del dipartimento di prevenzione, l’esperienza specifica nel settore pubblico (artt. 3-*sexies*, comma 3, e 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992). Gli artt. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 e 18 del CCNL Area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all’esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture equiparate alle pubbliche o accreditate. La sentenza n. 179 del 2021 ha già precisato che la Provincia autonoma può articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti per posizioni di alta dirigenza, ma non può derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell’Azienda possiedano anche un’esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo tale requisito funzionale ad “assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento”. Pertanto, pur potendo la Provincia scegliere per gli incarichi dirigenziali figure estranee alla compagine aziendale, l’opzione deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della normativa statale, tra cui quello del possesso di un’esperienza nel settore della sanità pubblica. Il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l’incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell’Azienda con una specifica esperienza nell’organizzazione dei servizi territoriali o a un medico convenzionato e che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento. Anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in quanto preposto all’organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della Provincia, deve essere in possesso di un’esperienza nel settore della sanità pubblica. Una simile esperienza, quale requisito per le predette nomine, trova la propria ragione giustificatrice in un principio fondamentale che si ricava direttamente dalla normativa statale e che caratterizza la posizione relativa alle articolazioni organizzative fondamentali previste dalla disciplina provinciale.

xiii) La possibilità di stipulare contratti di lavoro autonomo per fronteggiare le carenze di personale medico specializzato nelle unità operative di pronto soccorso e nell’area internistica e utilizzare medici privi del requisito della specializzazione (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 36 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di costituzionalità dell’art. 1, comma 2, della legge veneta n. 48 del 2018 e dell’allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., nella parte in cui è autorizzata la stipula di contratti di lavoro autonomo per far fronte alle carenze di personale medico specializzato nelle unità operative di pronto soccorso e nell’area internistica e per poter utilizzare medici privi del requisito della specializzazione. Nell’individuare la normativa statale interposta integrante i principi fondamentali in materia di tutela della salute, il rimettente “si è riferito, non già alla situazione emergenziale che ha determinato la legislazione regionale, ma ai diversi requisiti richiesti per l’immissione in ruolo del personale strutturato”; e ha ignorato “il quadro evolutivo della normativa statale sull’emergenza sanitaria e la relativa flessibilizzazione dei requisiti” (artt. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, 1, comma 548-*bis*, della legge n. 145 del 2018 e 2-*bis* del d.l. n. 18 del 2020, concernente la specifica emergenza epidemiologica da COVID-19). Invero, “il legislatore statale ha previsto in più occasioni, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, la possibilità di stipulare contratti a termine anche di lavoro autonomo,

talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati abilitati, così da fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee". La disciplina statale degli anni Novanta, indicata come interposta dall'ordinanza di rimessione (artt. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 e 21 del d.lgs. n. 368 del 1999), "si poneva in un contesto di conclamato eccesso di laureati in medicina; al contrario, (...) l'introduzione del numero programmato per l'accesso alle facoltà di medicina e chirurgia ha determinato uno squilibrio tra la domanda e l'offerta di impiego. L'aumento dei posti nelle facoltà e nelle scuole di specializzazione sembra, ora, destinato a superare le descritte emergenze, che, tuttavia, attualmente permangono in maniera differenziata sul territorio, con particolare riguardo alle specializzazioni collegate alla medicina di urgenza, per ciò si registra un permanente deficit di candidati. Risulta decisiva la circostanza del mutamento del complessivo quadro della indisponibilità di sanitari specializzati da destinare alle strutture di pronto soccorso; quadro che, infatti, con la normativa statale più recente è addivenuto a consentire il contingente impiego di medici non specializzati". Infine, attesa la salvezza delle disposizioni sui rapporti di lavoro autonomo contenute nell'art. 7, commi 5-bis e ss., del d.lgs. n. 165 del 2001, "la verifica del rispetto delle percentuali massime di assunzione" è rinviata al momento della stipula dei singoli contratti.

xiv) La (illegittima) facoltà delle ASL di assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la medesima azienda (norme della Regione Abruzzo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 106, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

xv) La previsione, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell'assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL di settore (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 113 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, il quale prevede, come requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, la necessaria assunzione del personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente regolato dal CCNL di settore. La norma non ha invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto non regola né direttamente, né indirettamente, i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti, bensì si limita a prevedere un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o a conservare l'accreditamento. Essa non definisce "diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto", ma si colloca "in una fase organizzativa, antecedente allo stesso" (sentenze nn. 241 e 36 del 2021, 77 e 20 del 2020). Ponendo un requisito ulteriore per l'accreditamento delle strutture sanitarie nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, la disposizione non rientra nella competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, ma in quella concorrente relativa alla tutela della salute. È stato peraltro escluso anche il superamento dei limiti di tale competenza concorrente, in quanto lo stesso art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 demanda alle Regioni l'individuazione di requisiti ulteriori per l'accreditamento, sia tecnici che organizzativi, modulati anche in base alle prestazioni sanitarie erogate. Nel ricordare che "l'individuazione di detti requisiti deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" (sentenze nn. 195 e 36 del 2021, 161 del 2016), si è osservato che "è la stessa normativa statale a limitarsi a dettare i principi generali, consentendo per il resto l'autonomo esplicarsi delle competenze normative regionali negli aspetti di dettaglio riguardanti (anche) l'organizzazione del servizio". Sono stati ritenuti organizzativi anche i requisiti che attengono al personale delle strutture sanitarie, i quali, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, "devono garantire adeguate condizioni di organizzazione interna, con riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale effettivamente impiegato". Non è stato ravvisato uno sconfinamento nemmeno nell'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro, dal momento che la disposizione censurata ha un contenuto e una finalità di promozione attiva dell'occupazione e non di regolamentazione del rapporto. Il requisito *de quo* è volto a garantire la maggiore idoneità delle strutture accreditate a erogare prestazioni di cura della persona e solo indirettamente favorisce il rapporto di dipendenza, "in sintonia peraltro con la

disciplina statale, secondo cui il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”. La disposizione censurata rappresenta, quindi, “una misura ascrivibile, seppur di riflesso, alle politiche attive del lavoro, non precluse al legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato”, che riconosce alle Regioni le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, con particolare riferimento all’identificazione della strategia regionale per l’occupazione. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., si veda la voce “*La (illegittima) previsione rigida e generalizzata, quale requisito ulteriore per il conseguimento o il mantenimento dell’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, dell’assunzione di personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL del settore (norme della Regione Lazio) in I rapporti economici – L’iniziativa economica.*”

xvi) *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell’adozione del decreto del Ministero della salute relativo al fondo destinato al rimborso delle spese sostenute dagli ospedali, pubblici e privati convenzionati, per l’acquisto di test genomici per il carcinoma mammario precoce*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali.*

xvii) *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell’adozione del decreto del Ministero della salute relativo all’individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziare per la ricerca sui cadaveri*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali.*

xviii) *La procedura di affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa (norme della Provincia di Bolzano)*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **139**, l’analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano.*

xix) *La (illegittima) previsione di requisiti differenti da quelli stabiliti dalla disciplina statale per l’inserimento nell’elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali (norme della Regione Siciliana)*

La sentenza n. **155** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., l’art. 11 della legge siciliana n. 22 del 2021 il quale prevedeva requisiti di qualificazione differenti da quelli stabiliti dalla disciplina statale per l’inserimento nell’elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali. Premessa la riconducibilità della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria alla materia della tutela della salute, in ragione della stretta inerente con l’organizzazione del servizio sanitario e con le condizioni per fruire delle relative prestazioni, la Corte ha osservato che la potestà regionale in materia di sanità pubblica *ex art. 17* dello statuto speciale deve essere esercitata “entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato”. Viene in rilievo l’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 che fissa “i requisiti per l’iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali” e costituisce “un principio fondamentale della legislazione statale”, vincolante la potestà regionale in materia di sanità pubblica, nonché “una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio del buon andamento dell’azione amministrativa”. Con successive modifiche all’art. 3, il legislatore statale “ha voluto rendere coincidenti le due figure” del direttore sanitario e del direttore amministrativo, “quanto al settore di maturazione dell’esperienza pregressa, limitandola al solo ambito sanitario”, allo scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l’effettiva e specifica capacità gestionale del dirigente. Pertanto, mentre l’art. 3, comma 7, nell’attuale formulazione, ai fini dell’inserimento nell’elenco degli idonei alla direzione amministrativa, richiede “una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa” svolta “solo in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione”, la norma impugnata, in

evidente contrasto, richiedeva “un’adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa”, acquisita genericamente “nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori”.

xx) Norme relative agli incarichi di vertice presso l’azienda sanitaria valdostana

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **189**, l’analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta*.

2.7.3.3. La salute dei cittadini

i) La disciplina autorizzatoria statale per la coltivazione di stupefacenti quale principio fondamentale della materia

La sentenza n. **190** ha chiarito che “la disciplina autorizzatoria statale in materia di coltivazione di stupefacenti rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona (sentenza n. 141 del 2013)”.

ii) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l’adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l’attività sportiva di base

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

iii) L’(illegittima) autorizzazione all’Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall’AIFA (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, l’analoga 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*.

2.7.3.4. Il benessere degli animali

i) L’(illegittima) assegnazione all’ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali con sede in Palermo di un contributo di 250.000 euro per l’esercizio finanziario 2021 (norme della Regione Siciliana)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **190**, l’analoga voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

2.7.4. “Ordinamento sportivo”

2.7.4.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l’adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l’attività sportiva di base

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.7.4.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l’adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l’organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.7.5. “Governo del territorio”

2.7.5.1. Il territorio

i) La presunzione di irragionevolezza di reiterate proroghe di discipline eccezionali e transitorie in deroga alla pianificazione urbanistica

La sentenza n. 229 ha sostenuto che “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l’imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”. Con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul Piano casa, la Corte ha sottolineato 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” (sentenze nn. 24 del 2022 e 170 del 2021). Inoltre, “la previsione di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l’interesse all’ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica” (sentenze nn. 24 del 2022 e 219 del 2021). “Resta fermo quindi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si presume irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria. Tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe espone a rischio il buon andamento dell’azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria”.

2.7.5.2. L’edilizia

i) Il principio fondamentale espresso dai criteri di determinazione dello stato legittimo dell’immobile

L’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia “individua (...), in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo stato legittimo dell’immobile, definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni – comprovate anche dai lavori preparatori – sono quelle di semplificare l’azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell’attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili. Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell’ambito delle Disposizioni generali del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai Titoli abilitativi”. Del resto, la Corte “ha già ravvisato il medesimo carattere di principi fondamentali della materia in varie disposizioni statali che disciplinano profili strettamente contigui”: le categorie di interventi edilizi che necessitano delle diverse tipologie di titoli abilitativi (sentenze nn. 124 e 2 del 2021, 68 del 2018, 282 del 2016, 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), gli aspetti che ruotano intorno al cosiddetto condono edilizio (sentenze nn. 24 del 2022, 77 e 2 del 2021, 290 del 2019, 232 e 73 del 2017, 233 del 2015, 101 del 2013), tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria (sentenza n. 77 del 2021), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze nn. 2 del 2021, 264 del 2019, 68 del 2018, 60 del 2017, 282 e 272 del 2016, 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021). Pertanto, “non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo dell’immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”. Così la sentenza n. 217.

ii) I limiti massimi di densità edilizia quali principi fondamentali della materia

I limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell’art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge urbanistica n. 1150 del 1942, “hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (...), costituendo (...) principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano (sentenza n. 217 del 2020)”. Così la sentenza n. 240.

iii) Il principio fondamentale espresso dalla disciplina delle ristrutturazioni edilizie di immobili tutelati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio

La sentenza n. **240** ha chiarito che l'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia (come novellato dal d.l. n. 76 del 2020) "ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della ristrutturazione edilizia, ricomprendendovi anche interventi in precedenza qualificati come nuova costruzione (...), quali la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche". La novella del 2020 "riserva, tuttavia, un regime particolare ai descritti interventi qualora realizzati (...) con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio". Per questi ultimi, in base a una specifica clausola di salvaguardia contenuta nella stessa lett. d), rimane fermo che "gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria". L'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia, comprensivo della clausola di salvaguardia, esprime "un principio fondamentale della materia «governo del territorio», alla luce del costante orientamento (...) secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato" (sentenze nn. 282 e 231 del 2016, 259 del 2014, 309 del 2011).

iv) Il principio fondamentale della "doppia conformità" dell'intervento alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al tempo della sua realizzazione e della presentazione della domanda per il permesso in sanatoria

In base all'art. 36 t.u. edilizia, "il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria solo quando l'intervento rispetti sia la disciplina edilizia e urbanistica vigente al tempo della sua realizzazione sia quella vigente al tempo della presentazione della domanda. La conformità alla disciplina edilizia e urbanistica deve essere salvaguardata durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità" (sentenza n. 68 del 2018). Tale principio, "nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa" delle autonomie speciali. Così la sentenza n. **24**.

v) La distinzione tra titolo in sanatoria e condono

"Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia" (sentenza n. 50 del 2017), "il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda" (sentenza n. 107 del 2017). Così la sentenza n. **24**.

vi) I limiti alle competenze legislative primarie delle autonomie speciali in materia di condono edilizio

La sentenza n. **252** ha affermato che, "in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)" (sentenze nn. 232 del 2017 e 196 del 2004).

vii) Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

viii) La (illegittima) definizione del concetto di stato legittimo di talune categorie di immobili a fini edilizio-urbanistici (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 217 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge veneta n. 19 del 2021 che, introducendo l'art. 93-bis nella legge regionale n. 61 del 1985, forniva rispetto a due distinte fattispecie altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici (commi 1 e 2). In primo luogo, la Corte ha ravvisato la distanza tra il comma 1 della disposizione impugnata e il contenuto dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale in materia di governo del territorio. Infatti, il citato comma 1 statuiva che – nel caso di immobili oggetto di variazioni non essenziali operate anteriormente al 30 gennaio 1977, dotati di certificato di abitabilità o agibilità e di proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle suddette variazioni – lo stato legittimo “coincide con l’assetto dell’immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l’efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi”. Diversamente la norma statale dispone che lo stato legittimo dell’immobile è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto o legittimato la costruzione e da quello che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’immobile, integrati con eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’immobile, integrati con eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. In altri termini, mentre la norma regionale associava lo stato legittimo dell’immobile al certificato di abitabilità o agibilità, l’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia lo collega al titolo abilitativo edilizio sul presupposto della sua obbligatorietà. Tale ultimo titolo era obbligatorio anche nelle ipotesi disciplinate dalla norma censurata sia per il periodo considerato sia per il tipo di intervento (le variazioni non essenziali). Infatti, sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissava al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si potevano far valere le risultanze del certificato di abitabilità o agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio. Sennonché, già a far data dal 1° settembre 1967 – in base all’art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall’art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell’ambito dell’intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all’esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco. Quanto al secondo profilo, il titolo edilizio era richiesto anche per le variazioni non essenziali, configurandosi diversamente delle ipotesi di violazioni edilizie, tuttora oggetto di precise sanzioni da parte della più recente legislazione statale e regionale. Il successivo comma 2 della disposizione censurata, invece, riguardava gli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori. Per tali ipotesi, era disposto che la condizione di stato legittimo fosse attestata dall’assetto dell’edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l’eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente. Al riguardo, la Corte ha evidenziato che anche prima della data indicata nel citato comma 2 vi erano Comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare. Conseguentemente, “l’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell’art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata che (...) ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo”.

ix) La (illegittima) qualificazione come ristrutturazioni edilizie, anziché come nuove costruzioni, di taluni interventi straordinari del Piano casa consentiti in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3 della legge pugliese n. 39 del 2021, limitatamente alle parole “così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del

Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021,». La disposizione, nel regolare la facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, recante il "Piano casa", consentiva detti interventi ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia, così come interpretato con la circolare e il parere citati. Tale disciplina statale di principio, come novellata dal d.l. n. 76 del 2020, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della ristrutturazione edilizia, ricomprendendovi anche interventi in precedenza qualificati come nuova costruzione, quali la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La novella riserva, tuttavia, un regime particolare ai descritti interventi qualora realizzati con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio. Per questi ultimi, in base a una specifica clausola di salvaguardia contenuta nella stessa lett. d), rimane fermo che gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi volumetrici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nel parere relativo alla detta circolare ministeriale, ha ritenuto che l'espressione "immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice" si riferisca ai soli "immobili specificamente vincolati" e non a quelli inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma privi di intrinseco valore storico, artistico o architettonico. "Facendo proprio un possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti", la disposizione impugnata interpretava il citato art. 3, comma 1, lett. d), nel senso che il regime più rigoroso degli interventi di ristrutturazione edilizia "si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella ristrutturazione edilizia la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del Piano casa, incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato. In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato; e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233 del 2015)". Invero, il richiamo a determinati pareri e circolari, tra i diversi (e contrastanti) già elaborati all'epoca di approvazione della legge, "rivela l'intendimento dello stesso legislatore regionale di fissare il rinvio all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia nel testo vigente all'epoca, onde qualificare come ristrutturazioni edilizie, e non come nuove costruzioni, gli interventi straordinari del Piano casa consentiti in aree individuate dal PPTR". A seguito dell'intervento ablativo parziale, l'*incipit* della disposizione "assume effettivamente la natura di rinvio mobile", consentendo l'applicazione della clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche introdotte dai d.l. nn. 17 e 50 del 2022.

x) L'(illegittimo) ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 240 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 1, della legge pugliese n. 39 del 2021 (nel testo in vigore prima della sua sostituzione ad opera della legge regionale n. 3 del 2022) che consentiva l'ampliamento delle attività produttive di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 senza limitazioni di superficie coperta e di volume. Il citato art. 8 disciplina i raccordi procedurali con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso non individui aree o individui aree insufficienti per l'insediamento. La norma regionale è risultata in contrasto con i limiti massimi di densità edilizia fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 a tutela del "primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano".

xi) L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq in aree disciplinate dal piano paesaggistico territoriale regionale (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

2.7.5.3. L'urbanistica

i) Le convenzioni di lottizzazione quali espressione dell'“urbanistica consensuale”

“Le convenzioni di lottizzazione, assieme ai correlati piani, sono espressive del crescente ruolo che ha assunto il soggetto privato nella gestione del governo del territorio, secondo l'ottica della cosiddetta urbanistica consensuale. L'adozione dei piani di lottizzazione, infatti, è proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria: impegno che è formalizzato con la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione (...). Si è dunque dinanzi a due atti diversi, per quanto connessi: il piano di lottizzazione, approvato dal comune, e la convenzione di lottizzazione, che del primo è eventuale attuazione, stipulata dall'ente locale e dal proprietario delle aree”. Quanto ai termini di efficacia dell'uno e delle altre, l'art. 28, quinto comma, n. 3, della legge urbanistica del 1942 “stabilisce che è la convenzione stessa a dover prevedere i termini non superiori ai dieci anni entro i quali devono essere ultimate le opere di urbanizzazione. Quanto ai piani di lottizzazione, la giurisprudenza amministrativa, in assenza di espressa indicazione legislativa, pacificamente applica agli stessi il termine decennale previsto dall'art. 16, quinto comma, della medesima legge per i piani particolareggiati”. Così la sentenza n. 249 che ha dichiarato inammissibile, per carente descrizione della fattispecie e contraddittoria motivazione sulla non manifesta infondatezza, la questione relativa agli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge provinciale di Trento n. 15 del 2015, impugnati, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012.

ii) L'(illegittima) attribuzione al Comune, anziché al competente ufficio tecnico regionale, del parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei Comuni siti in zone sismiche (norme della Regione Umbria)

La sentenza n. 264 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 24, comma 9, della legge umbra n. 11 del 2005 (nel testo in vigore prima dell'abrogazione operata dalla legge regionale n. 1 del 2015), nella parte in cui prevedeva che fosse il Comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei Comuni siti in zone sismiche. La sentenza n. 68 del 2018 ha già giudicato illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2015, nella parte in cui stabilivano che fossero i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche. Tali norme si ponevano in contrasto con l'art. 89 t.u. edilizia, che, “nel demandare il parere in questione all'ufficio tecnico regionale competente, esprimeva un principio fondamentale in materia non solo di governo del territorio, ma anche di protezione civile, in quanto volto ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica” e avente una “posizione fondante (...) nell'ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto”, che involge valori insuscettibili di alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (sentenza n. 167 del 2014). Anche il censurato art. 24, comma 9, è risultato in contrasto con il menzionato principio fondamentale.

2.7.6. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”

2.7.6.1. Le energie rinnovabili

i) Il principio, di rilevanza anche sovranazionale e internazionale, della massima diffusione quale strumento di contrasto ai cambiamenti climatici

La sentenza n. 121 ha rammentato che il principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze nn. 77 del 2022, 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018, 13 del 2014, 44

del 2011) “non solo opera sul piano nazionale, ma (...) è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell’Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale” con le leggi nn. 120 del 2002 di ratifica del Protocollo di Kyoto del 1997 e 204 del 2016 di ratifica dell’Accordo di Parigi del 2015, “nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenze nn. 46 del 2021, 237 del 2020, 148 del 2019, 275 e 85 del 2012), “onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici”.

ii) Le discipline di principio dettate dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida ministeriali

La costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 221, ha riconosciuto che la disciplina recata dal d.lgs. n. 387 del 2003 e quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell’art. 12 di detto decreto, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) contengono principi fondamentali nella materia *de qua*.

iii) Il procedimento autorizzatorio unico quale principio fondamentale intangibile dalle Regioni e sede idonea all’emersione e valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti

La sentenza n. 221 ha chiarito che “l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – nel prevedere che l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell’ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprime un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. Esso è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea (sentenza n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenza n. 121 del 2022). Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale” (sentenze nn. 77 del 2022, 177 del 2021, 258 del 2020, 177 del 2018): “è soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, infatti, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione (sentenze nn. 117 del 2022, 177 del 2021, 177 e 69 del 2018).

iv) L’inderogabilità del bilanciamento tra interessi di fondamentale rilevanza assiologica, sotteso alla disciplina statale delle autorizzazioni: il potenziamento delle fonti rinnovabili e la tutela del territorio

La sentenza n. 121 ha affermato che gli artt. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e 4 e ss. del d.lgs. n. 28 del 2011 e le previsioni del d.m. 10 settembre 2010, nel regolare le procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, “non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale” (sentenze nn. 77 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 177 e 69 del 2018, 99 del 2012), in quanto volti a “bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica. Per un verso, le norme statali “si rendono interpreti dell’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l’interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l’obiettivo di difendere il citato interesse e l’istanza di garantire la produzione di energia” (sentenze nn. 86 del 2019, 199 del 2014, 67 del 2011, 119 del 2010). “Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l’istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità” (sentenze nn. 46 del 2021 e 177 del 2018). “Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della semplificazione e dell’esigenza di rendere più rapida la costruzione degli impianti di

produzione di energia alternativa” (sentenze nn. 189 del 2014 e 344 del 2010). “Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l’inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 77 e 11 del 2022, 177 e 46 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 69 del 2018).

v) L’obbligo delle Regioni di rispettare i principi fondamentali dettati dallo Stato in tema di regimi abilitativi degli impianti

Il regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili inerisce alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», che l’art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. In tale ambito, “le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale e in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387 del 2003” (sentenze nn. 11 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020). Così la sentenza n. 77.

La giurisprudenza costituzionale “ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia ‘produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia’ (...), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle (...) Linee guida” ministeriali (sentenze nn. 177 del 2021, 258 e 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018). Così la sentenza n. 216.

vi) La non tollerabilità di eccezioni ai principi statali di razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie

La sentenza n. 77 ha rammentato che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, “attraverso la disciplina delle procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che (...) non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale” (sentenze nn. 177 del 2021, 286 del 2019, 69 del 2018, 99 del 2012). “I tratti essenziali della disciplina disegnata dall’art. 12 (...) si compendiano nell’obiettivo, riflesso nella stessa rubrica dell’articolo (...), di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l’esercizio (nonché per le modifiche e per gli altri interventi definiti dalla legge) degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili. Di regola, si prevede il rilascio di un’autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest’ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico. Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l’autorizzazione sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità” stabilite dalla legge n. 241 del 1990. Il comma 10 prevede che in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento.

vii) La vincolatività e l’inderogabilità delle linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi

La sentenza n. 77 ha confermato che le linee guida ministeriali, approvate con il d.m. 10 settembre 2010, “sono annoverate (...) tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni 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” (sentenze nn. 11 del 2022, 177 e 46 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 69 del 2018).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. 216.

viii) Le linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi quali espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni per la definizione di punti di equilibrio sostenibili tra plurimi interessi

La sentenza n. 121 ha sottolineato che le previsioni del d.m. 10 settembre 2010 sono “espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni” (sentenze nn. 177 del 2021, 106 del 2020, 308 del 2011) e

“rappresentano, in settori squisitamente tecnici, il (...) completamento della normativa primaria” (sentenze nn. 77 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 69 del 2018).

Le linee guida ministeriali, “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)”. Attraverso le linee guida, “adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei vincoli imposti dalla normativa dell’Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale” con le leggi nn. 120 del 2002 (di ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto dell’11 dicembre 1997 alla Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici) e 204 del 2016 (di ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 collegato alla detta Convenzione), “nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenze nn. 46 del 2021, 237 del 2020, 148 del 2019, 275 e 85 del 2012), “onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici” (sentenze nn. 121 e 77 del 2022); “la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l’effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti”. Così la sentenza n. **216**.

ix) L’istruttoria regionale prescritta dalle linee guida ministeriali ai fini dell’individuazione delle aree non idonee all’installazione degli impianti per ragioni di tutela ambientale e paesaggistica; il divieto per il legislatore regionale di creare preclusioni assolute e aprioristiche (la riserva di procedimento amministrativo)

La sentenza n. **11** ha rammentato che le linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 a norma dell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, hanno disciplinato il procedimento per l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, con l’obiettivo di assicurarne un corretto inserimento nel paesaggio. Esse, al paragrafo n. 17, hanno delineato “un apposito procedimento istruttorio che le Regioni sono chiamate a seguire per addivenire all’individuazione delle aree non idonee all’installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile la selezione delle aree con la tutela paesaggistica”. La sentenza n. 177 del 2021 ha di recente esaminato la menzionata disciplina, evidenziando che “la Regione è chiamata a compiere un’apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale”. All’esito di tale istruttoria, “la Regione indica, nell’atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, motivando le riscontrate incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. Le aree individuate come non idonee sono destinate a confluire nell’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 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 (*burden sharing*)”. Dal tratteggiato *iter* procedimentale “derivano talune rilevanti implicazioni sostanziali, consistenti sia nel legame che deve avvincere la segnalazione di non idoneità di un’area rispetto a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (spettando all’atto di pianificazione individuare le incompatibilità legate al tipo, alle dimensioni e alla potenza degli impianti), sia negli effetti che derivano da tale segnalazione”. L’atto di pianificazione della Regione, “nell’individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì – come si evince sempre dalle linee guida – vale a segnalare una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione e, dunque, ha la funzione di accelerare la procedura”. Di conseguenza, “quella di non idoneità costituisce solo una valutazione di primo livello, che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile”.

La sentenza n. **77** ha rammentato che il punto 17.1 delle linee guida ministeriali, approvate con d.m. 10 settembre 2010, stabilisce che, “al precipuo fine di accelerare l’*iter* di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, (...) le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”. Le Regioni, “attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle

disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare – proprio nella prospettiva dell'accelerazione – una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione, fermo restando che in questa sede deve effettuarsi la valutazione definitiva e decisiva. L'individuazione di aree o zone non idonee opera, dunque, solo una valutazione di primo livello, con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile". Nell'individuazione delle aree non idonee, destinate a confluire nell'atto di pianificazione, "le Regioni e le Province autonome sono tenute a conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e 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 (*burden sharing*)".

La sentenza n. 121 ha osservato che le linee guida ministeriali, "nel regolare l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione (sentenza n. 11 del 2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare (sentenza n. 77 del 2022) se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile" (sentenze nn. 77 e 11 del 2022, 177 del 2021). "Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare – attraverso le aree e i siti non idonei – meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio. Non è dato, invece, inferire dai citati principi un potere delle Regioni (...) di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa" (sentenze nn. 106 del 2020, 298 del 2013, 308 del 2011, 168 del 2010), "né *a fortiori* quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa" (sentenze nn. 106 del 2020 e 286 del 2019).

"Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti (...). Tale individuazione deve avvenire attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*, nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate". Sulla base di tale disciplina, la Corte ha più volte affermato che "la dichiarazione di inidoneità deve (...) risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti, e che in ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione (sentenza n. 86 del 2019); cosicché 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. 177 del 2021, 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018, 13 del 2014, 44 del 2011). "In applicazione di questi principi, in diverse

occasioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili" (sentenze nn. 121 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020, 86 del 2019, 69 del 2018). Così la sentenza n. **216** ove si è altresì precisato che, "sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa" (sentenze nn. 106 del 2020, 298 del 2013, 308 del 2011, 168 del 2010), "né *a fortiori* quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa" (sentenze nn. 121 del 2022, 106 del 2020, 286 del 2019).

x) L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge toscana n. 73 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, in quanto, nelle more della conclusione del procedimento di modifica del Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER) e della parallela valutazione ambientale strategica (VAS), dispone l'immediata efficacia della delibera del Consiglio regionale che individua le aree non idonee per l'installazione di impianti geotermici. Il Consiglio regionale toscano, nell'ambito del procedimento di modifica del PAER, ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, ha adottato – all'esito di "un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico, della biodiversità e del paesaggio rurale" (prevista dalle linee guida di cui al citato art. 12) – la delibera "recante l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di produzione geotermica". L'individuazione, destinata a confluire nel predetto atto di pianificazione regionale, integra "una valutazione di primo livello tale da non pregiudicare definitivamente la localizzazione degli impianti geotermici" e, pertanto, solamente indicativa del probabile esito negativo del procedimento di autorizzazione. La denunciata disposizione anticipa gli effetti della menzionata valutazione di primo livello "ad una fase procedimentale (...) che si colloca temporalmente tra l'adozione e l'approvazione della modifica del piano", con l'obiettivo "di preservare, nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER, quegli stessi valori ambientali che sono alla base delle segnalazioni di non idoneità", qualificandosi, pertanto, come norma di salvaguardia ambientale. In particolare, si tratta di una "norma transitoria con finalità cautelare" che mira a impedire "quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione" (sentenze nn. 84 del 2017, 102 del 2013, 232 del 2009, 379 del 1994, 617 del 1987, 83 del 1982). Conformemente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, la disposizione, "cristallizzando la situazione di fatto esistente ed evitando temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni con riferimento ad aree (...) al momento (...) selezionate come non idonee ad ospitare gli impianti", tende a preservare lo svolgimento e la conclusione dei procedimenti amministrativi in corso riferiti alla modifica del PAER e alla VAS. Non è pertanto ipotizzabile alcuna violazione delle norme, anche europee, in materia ambientale, che scandiscono il procedimento relativo alla VAS. La norma censurata non interferisce neppure con le prescrizioni paesaggistiche del vigente Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), frutto di co-pianificazione con le autorità statali, non violando i principi di leale collaborazione e di prevalenza del piano paesaggistico. Essa, infatti, "si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di primo livello per le sole aree non idonee, mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni", non essendo attribuibile ad essa l'effetto di "qualificare, sin da subito, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione degli impianti geotermici (...) anche aree di pregio e di interesse culturale" rispetto alle quali "rimane del tutto impregiudicata la successiva valutazione, anche ambientale, che le autorità competenti" devono rendere. Solo all'esito dei pendenti procedimenti di modifica del PAER e della VAS e alla luce dei vari apporti delle autorità, anche statali, coinvolte, "sarà possibile conoscere la sorte delle aree che, al momento, la Regione Toscana non ha incluso tra quelle segnalate come non idonee". Infine,

la mancanza di un'espressa previsione che escluda gli impianti geotermici "pilota" dall'ambito di applicazione della disposizione censurata non comporta una violazione dei principi fondamentali in materia di energia. Analogamente al riferimento agli atti di assenso per i permessi di ricerca ex art. 1, comma 2, della legge toscana n. 17 del 2015, che non deve intendersi esteso a quelli necessari per realizzare gli impianti "pilota", ma limitato agli atti di assenso di competenza regionale (sentenza n. 156 del 2016), l'atto consiliare che ha adottato la classificazione delle aree non idonee "si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale e non anche a quelli pilota che, a norma della legge statale, (...) sono considerati (...) di interesse nazionale". L'omessa previsione di un'esplicita eccezione per escludere l'applicabilità della disciplina delle aree non idonee agli impianti "pilota" non può "avere il significato di estendere l'operatività della disciplina del PAER" anche agli stessi, in quanto il mancato richiamo della normativa statale "non consente (...) di far presumere la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato".

xi) La (illegittima) sospensione delle procedure di autorizzazione relative agli impianti eolici, alle grandi installazioni di fotovoltaico a terra e agli impianti per il trattamento dei rifiuti, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni di qualità e/o di particolare pregio (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. 77 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4 della legge abruzzese n. 8 del 2021 ove si prevedeva, nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, la sospensione delle installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica, delle grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti (inclusi quelli soggetti ad edilizia libera), nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale; e l'obbligo della Giunta di proporre l'apposito strumento di pianificazione al Consiglio regionale, entro e non oltre il 31 dicembre 2021, a pena di cessazione delle sospensioni. Il legislatore abruzzese "ha indebitamente sospeso (...) le procedure di autorizzazione" delle menzionate tipologie di impianti in relazione a "tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate", mentre, in base ai principi fondamentali dettati a livello statale, tali procedure "devono essere semplificate e accelerate". In particolare, "dove l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico" (non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la VIA), il legislatore regionale ha sospeso e di fatto prolungato il termine. Parimenti, "la normativa impugnata ha un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica" (la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera). Né la dilazione dei termini trovava giustificazione nella funzione che la legislazione statale assegna all'istruttoria affidata alle Regioni e alle Province autonome in merito all'individuazione di aree e siti non idonei. Al contrario, la sospensione delle procedure, in attesa del compimento dell'istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddiceva la *ratio* dello strumento. "Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve – nel disegno statale – a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettiva che emerge dall'art. 4" censurato, la suddetta individuazione veniva "indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative", comportante una dilazione dei termini. Diverso è il caso in cui l'intervento legislativo regionale abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei (sentenza n. 11 del 2022); "tale anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo. Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta – secondo i principi statali – il precipuo compito di valutare e contemperare in concreto tutti gli interessi coinvolti", compresa la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. "La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta (...) il rischio di compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. Tutti gli interessi coinvolti (...) vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale

implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo". La moratoria imposta dal legislatore regionale ha violato "i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative" (sentenze nn. 177 del 2021, 106 del 2020, 69 del 2018, 13 del 2014, 44 del 2011), "né *a fortiori* possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali". La norma in esame si poneva così "in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici".

xii) L'(illegittima) introduzione di più stringenti requisiti tecnici minimi per l'autorizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici di grande generazione (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 121 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 1, comma 1, lett. a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 30 del 2021 i quali introducevano, per l'autorizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici di grande generazione, requisiti tecnici minimi più stringenti rispetto a quelli richiesti dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR). In particolare, le disposizioni impugnate, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo PEAR, intervenivano su quello vigente, modificando la disciplina dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni, con l'introduzione di "requisiti vincolanti che non (lasciavano) margini alla discrezionalità dell'amministrazione", tali da condizionare "in astratto e *a priori* l'avvio della procedura autorizzativa" o, comunque, da precludere "l'esito positivo della valutazione del progetto". Ciò comportava "una cristallizzazione per legge di requisiti che (comprimeva) la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»" recati dagli artt. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, 4 e ss. del d.lgs. n. 28 del 2011 e dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 10 settembre 2010. Le richiamate norme statali, infatti, nell'assegnare "alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare – attraverso le aree e i siti non idonei – meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio", non attribuiscono alle stesse "il potere di individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da energia alternativa", né quello di creare preclusioni assolute all'autorizzazione all'installazione degli stessi. I medesimi vizi sono stati riscontrati in altre norme lucane, dichiarate illegittime perché "parimenti, prevedevano requisiti inderogabili per l'avvio dell'*iter* di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili" (sentenze nn. 106 del 2020, 286 e 86 del 2019). Le disposizioni impugnate non potevano neppure ritenersi attuative delle richiamate previsioni che demandano alle Regioni l'individuazione dei siti non idonei, atteso che in tanto poteva invocarsi "l'effetto che produce l'individuazione di siti non idonei, in quanto (fossero stati) rispettati i principi generali della materia". Il par. 17 del menzionato d.m. dispone che le Regioni "possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, solo previa apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale". Inoltre, l'individuazione delle aree non idonee, motivata in ragione delle "incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione", deve confluire nell'atto di programmazione. Per contro, le norme censurate, introducendo "in via legislativa, una modifica del precedente PEAR", non rispettavano "la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione", che ineriscono alla fase di individuazione di aree e siti non idonei. Inoltre, mentre la normativa statale precisa che "le aree non idonee non possono corrispondere a porzioni significative del territorio", le disposizioni impugnate riguardavano, invece, "genericamente porzioni significative" di esso.

xiii) Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia relative agli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW

– L’(illegittima) individuazione in sede legislativa di aree inidonee alla realizzazione

La sentenza n. 216 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 4, comma 17, della legge della Regione friulana n. 16 del 2021 che individuava le aree inidonee all’installazione degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. Premesso che, in assenza di specifica previsione statutaria, le competenze della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell’energia non possono ritenersi più ampie di quelle delle Regioni ordinarie, la norma impugnata si poneva in contrasto con i principi fondamentali recati dall’art. 17 delle linee guida adottate ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che autorizza le Regioni a “procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità” ivi descritte e in base ai criteri elencati nell’allegato n. 3. In particolare, le Regioni devono avviare “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”, allo scopo di fornire per “ciascuna area individuata come non idonea, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati dalle disposizioni esaminate”, le quali “determinerebbero (...) una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”. In base alle linee guida, quindi, le aree non idonee all’installazione degli impianti fotovoltaici a terra devono essere individuate a seguito della descritta istruttoria nella quale l’interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili viene bilanciato con quelli tutelati dalle norme oggetto di ricognizione. Pertanto, atteso che le Regioni sono tenute a rispettare la riserva di procedimento amministrativo che consente il bilanciamento in concreto di tutti gli interessi implicati nelle procedure di installazione degli impianti fotovoltaici, l’atto di programmazione regionale che individua le aree non idonee deve avere la natura di provvedimento amministrativo. Nella specie, in violazione della predetta riserva, un atto legislativo regionale dichiarava come “non idonee aree previamente individuate in esito a specifici procedimenti amministrativi non funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi” coinvolti nello sviluppo delle energie rinnovabili, ma funzionali “all’individuazione di altre aree o beni”, quali i beni culturali o paesaggistici o le aree di notevole interesse pubblico, nei quali “non viene in considerazione lo specifico interesse (...) allo sviluppo delle energie rinnovabili”. Quanto all’asserita riconducibilità delle aree individuate nella disposizione impugnata alle tipologie indicate nel citato allegato n. 3, queste ultime “non sono direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida ma possono essere dichiarate tali (...) solo all’esito di una scelta operata dalla regione attraverso l’apposita istruttoria”. Infine, in relazione alla dichiarata natura transitoria della norma censurata, che, ai sensi del comma 16, “avrebbe trovato applicazione sino al compimento a cura della Regione degli adempimenti previsti dalla disciplina statale”, la Corte ha osservato che, nelle more del procedimento, “restava pienamente operante il quadro normativo previgente, imperniato sul paragrafo 17 delle linee guida” la cui violazione da parte della norma impugnata risultava accertata.

– La (illegittima) previsione di condizioni per la realizzazione

La sentenza n. 216 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 4, comma 18, lett. a), d) e f), della legge friulana n. 16 del 2021 che dettava le condizioni cui veniva subordinata l’installazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. Premesso che, in assenza di specifica previsione statutaria, le competenze della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell’energia non sono più ampie di quelle delle Regioni ordinarie, la norma censurata “precludendo (...) la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell’autorità amministrativa”, introduceva “di fatto divieti di installazione di nuovi impianti” non contemplati dalle linee guida ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. In particolare, la disposizione impugnata “indicava criteri finalizzati a orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione” di installazione di impianti in aree potenzialmente idonee a tal fine, laddove “sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida (...) non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti” *de quibus*, né “quello di creare preclusioni (...) che inibiscono ogni accertamento da effettuare in sede autorizzativa”. Infatti, nelle linee guida, vengono definiti “criteri

funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi”, vincolanti per le Regioni le quali non sono abilitate “a dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti”, essendo, invece, chiamate “a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell’ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione”.

xiv) La (illegittima) sospensione per otto mesi dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l’esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 221 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 75, comma 1, lett. b), n. 5, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* dell’art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011, e 6 della legge regionale n. 20 del 2021, il quale ha sostituito il richiamato comma 5-*quater*. Le disposizioni censurate – che hanno determinato “una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l’esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili” (della durata di otto mesi) – si sono poste in contrasto con l’art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prescrive che l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell’ambito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, destinato a concludersi entro novanta giorni.

2.7.6.2. Le grandi derivazioni idroelettriche

i) Il principio del procedimento unico quale norma fondamentale di riforma vincolante per le autonomie speciali

La sentenza n. 117 ha rammentato che, in attuazione della direttiva 96/92/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica, il d.lgs. n. 79 del 1999 prevede che le Regioni disciplinino con legge le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico. Il comma 1-*ter*, lett. m), dell’art. 12, in particolare, prescrive che la legislazione regionale regoli le modalità di valutazione, da parte dell’amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell’ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell’autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale; a tal fine, alla valutazione delle proposte progettuali partecipano, ove necessario, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti gestori delle aree naturali protette, e, per gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La disposizione statale menziona sia la selezione sia la valutazione delle proposte progettuali. Posto che l’assegnazione non può logicamente precedere la valutazione dei progetti, la norma va intesa nel senso che le Regioni devono prevedere modalità di valutazione finale dei progetti presentati, da svolgersi nell’ambito di un procedimento unitario, da avviare prima della stessa valutazione delle proposte e di designazione del concessionario. “In definitiva, la portata della prescrizione statale è chiara. Essa non contiene una disposizione di mero dettaglio, ma afferma il principio del procedimento unico, che deve ricomprendere anche la fase della selezione delle offerte. La ragione che sostiene un simile principio è a sua volta evidente: è necessario che gli interessi rappresentati dalle amministrazioni (locali e statali) vengano in rilievo già in fase di selezione delle offerte, così che le valutazioni finali possano giovare anche di considerazioni comparative, e sia comunque ampio il controllo pubblico e istituzionale in materia, come quella in esame, segnata da interessi relevantissimi”. La materia *de qua* “è, per sua natura, strategica sul piano nazionale ed internazionale. Proprio perché tale, essa è stata oggetto, nel tempo, di grandi riforme, talvolta di segno contrapposto, essendosi passati da una situazione di accentramento nella mano pubblica ad una condizione di contendibilità delle concessioni. Da ultimo, la materia è stata (...) segnata dalla scelta, operata (...) dal d.l. n. 135 del 2018 (...), in favore della regionalizzazione della proprietà delle opere e delle regole procedurali per l’assegnazione delle concessioni. Tuttavia, anche al cospetto delle autonomie speciali, permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una

regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica. Ma le esigenze di regolazione uniforme vanno anche al di là di ciò, poiché nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche non sono in gioco solo interessi economici di forte rilevanza. Tra l'altro, le attività produttive che in essa si svolgono sono gravide di rischi per la sicurezza pubblica (basti pensare al pericolo di inondazioni o di crolli degli sbarramenti), e determinano un notevole impatto sull'ambiente, sull'ecosistema, sul paesaggio. Sotto questi specifici profili, sussiste la necessità di una uniforme e adeguata regolazione, anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica. Accanto ai vantaggi immediati per le popolazioni locali (conseguiti attraverso il pagamento dei canoni e la fornitura gratuita di quote di energia elettrica agli enti locali), vanno del resto considerate la necessità di assicurare, a livello nazionale, il maggior equilibrio possibile tra fonti energetiche e quella di disporre dell'energia necessaria per le attività produttive e per le stesse esigenze di vita dei consociati". Il principio del procedimento unico "costituisce norma fondamentale di riforma nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche. Lo è, in particolare, (...) la previsione in forza della quale tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle statali, devono poter esprimere le proprie valutazioni, collegate alla tutela di interessi essenziali dell'ordinamento costituzionale, fin dalla fase della selezione dei diversi progetti presentati dai concorrenti".

2.7.7. "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali"

2.7.7.1. L'ambito oggettivo della materia

Secondo la sentenza n. **45**, la valorizzazione dei beni culturali corrisponde al "complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili" (sentenza n. 138 del 2020).

2.7.8. "Coordinamento della finanza pubblica"

2.7.8.1. L'applicabilità dei principi statali anche alle autonomie speciali

La sentenza n. **255** ha confermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche alle autonomie speciali poiché sono "funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata" (sentenze nn. 231 e 80 del 2017, 54 del 2014, 229 del 2011, 169 e 82 del 2007, 417 del 2005, 353 del 2004).

2.7.8.2. Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi

i) La natura di principio del limite generale ai trattamenti economici del personale pubblico

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nel perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche, "è norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico" (sentenze nn. 212 e 20 del 2021, 191 del 2017, 218 del 2015, 215 del 2012). Così la sentenza n. **190**.

ii) Il carattere vincolante anche per le autonomie speciali delle norme statali sul salario accessorio dei dipendenti pubblici

Con riguardo al salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, la sentenza n. **255** ha affermato che "le relative modalità e criteri di incremento, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti anche per 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. 62 del 2017 e 82 del 2005).

iii) I vincoli di scopo e di attività alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. 201 ha rammentato che l'art. 4, commi 1 e 2, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, ritenuto dalla sentenza n. 86 del 2022 "non solo attinente alla materia «ordinamento civile», ma anche portatore di profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione", ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Infatti, "il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica". Per fronteggiare tale situazione, il comma 1 del citato art. 4 dispone che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. "Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente". Il comma 2 "introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono esclusivamente le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale (...); b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza".

iv) La competenza del legislatore regionale trentino ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi spettanti ai consiglieri regionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino Alto-Adige – Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali*.

v) L'estensione al personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) dell'adeguamento, in aumento o diminuzione, del limite al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici stabilito dal legislatore statale (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 71 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – dell'art. 1 della legge veneta n. 3 del 2021 che, aggiungendo il comma 3-ter all'art. 25 della legge regionale n. 63 del 1979, dispone – in linea con l'assoggettamento, anche con riguardo al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'IRVV (Istituto regionale per le ville venete), l'applicazione al medesimo, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019. Quest'ultimo stabilisce l'adeguamento, in aumento o diminuzione, del limite al trattamento accessorio del personale ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, "per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018". Invero, l'ambito applicativo della norma da ultimo citata "non può ritenersi limitato al solo personale delle Regioni a statuto ordinario", in quanto l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che delimita la portata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, "fa riferimento al personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche" ex art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. "Vi rientrano, dunque, tutti gli

enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e tra i quali va anche annoverato, ai sensi della legge istitutiva, l'IRVV". D'altra parte, la disposizione statale richiamata da quella regionale costituisce "applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017".

vi) L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

vii) L'autorizzazione all'assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per il Presidente e i membri del consiglio d'amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo al 2020 (norme della Regione Valle d'Aosta) – Auspicio rivolto al Ministro dell'economia e delle finanze

Si veda, in relazione alla sentenza n. **153**, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

viii) L'(illegittima) autorizzazione di spesa di circa 1 milione di euro, per l'esercizio finanziario 2021, per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 14 della legge siciliana n. 29 del 2021 che autorizzava una spesa di circa 1 milione di euro, per l'esercizio finanziario 2021, per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura. L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che "per ogni comparto o area di contrattazione operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione". Inoltre, l'art. 23 citato, che costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica, pone un tetto all'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, il quale "non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016". Il legislatore siciliano, nell'autorizzare una spesa per trattamento accessorio del personale superiore a tale tetto, è incorso in una violazione del menzionato principio di coordinamento della finanza pubblica e dello specifico obiettivo di riduzione della spesa del personale della Regione, recepito nel Piano di rientro dal disavanzo regionale, allegato alla legge di approvazione del bilancio regionale.

ix) La (illegittima) facoltà dei Comuni di costituire o partecipare a società aventi per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **201** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, della legge siciliana n. 12 del 2021, nella parte in cui prevedeva la facoltà dei Comuni di costituire o partecipare a società aventi per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane. La disposizione impugnata – nel consentire ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni prescindendo del tutto dai vincoli posti dall'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica: TUSP) – finiva "per ammettere un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e di attività, ben al di là di quanto strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni" e "per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle tipizzate" dal legislatore statale. Un perimetro così largo di finalità e attività collideva con l'impostazione alla base del TUSP che punta a contrastare l'aumento ingiustificato delle partecipazioni

pubbliche. Il rilevato contrasto non ha comportato, tuttavia, l'illegittimità dell'intera norma impugnata poiché l'ampio insieme delle attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e lo sviluppo montano ne ricomprende anche una considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP. Infatti, il comma 7 di quest'ultima disposizione contiene una norma speciale per l'attività di gestione degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, attività del resto già qualificata in termini di servizio pubblico locale dalla giurisprudenza amministrativa anteriore all'adozione del TUSP (sentenza n. 103 del 2020). Pertanto, la norma regionale non contrasta con il parametro evocato solo nella parte in cui consente ai Comuni di partecipare a società aventi come oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

x) La facoltà dei Comuni di acquisire partecipazioni di minoranza in società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 201 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge siciliana n. 12 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui consente ai Comuni di acquisire partecipazioni di minoranza in società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane. La Corte ha escluso il contrasto con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica: TUSP) che non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, in linea con l'art. 5 TUSP, che non è derogato dalla disposizione censurata, l'ente dovrà "esporre – con un onere rafforzato di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria)". Ciò rappresenta "un'ulteriore cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche (sentenza n. 100 del 2020)" e esprime un *favor* per la "concorrenza nel mercato", in forza della quale gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle altrimenti offerte. Peraltro, proprio in relazione agli impianti a fune, allorché non integrati nel sistema locale dei trasporti pubblici, la sentenza n. 103 del 2020 ha già rilevato che la scelta dell'ente territoriale è "stata, piuttosto, quella di lasciare lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata, alla quale si deve – sin da epoca assai anteriore all'entrata in vigore della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza nella gestione dei pubblici servizi – la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita".

xi) L'illegittimo superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5, comma 19, della legge sarda n. 17 del 2021 che stabiliva il superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. In particolare, per effetto del richiamo all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, la disposizione consentiva di destinare, in eccedenza rispetto ai predetti limiti, le economie di spesa del contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 al fondo retributivo del rendimento e/o al fondo per le progressioni professionali. Tuttavia, la Regione non poteva applicare il citato art. 3, comma 2, avente carattere programmatico e la cui attuazione è compiutamente avvenuta solo successivamente con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che prevede criteri e limitazioni alla possibilità di superare la spesa relativa al trattamento economico accessorio. La normativa regionale, entrata in vigore prima della legge n. 234 del 2021, avrebbe dovuto rispettare il limite di spesa posto originariamente dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Pertanto, il denunciato incremento di spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non è risultato compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. 190 del 2022, 412 e 169 del 2007, 417 del 2005, 36 del 2004).

2.7.8.3. La spesa sanitaria

i) Il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento ove non concorra al finanziamento del servizio sanitario delle autonomie speciali

Secondo il costante principio richiamato dalla sentenza n. 5, “quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta da questi soggetti” (sentenze nn. 115 del 2012 e 341 del 2009).

ii) La distinzione tra spese obbligatorie inerenti ai LEA e spese ulteriori soggette al principio di sostenibilità economica

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 190, la voce *Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nell'esercizio della funzione sanitaria pubblica: l'obbligo dello Stato di determinare i LEA e la facoltà delle Regioni (non sottoposte a piano di rientro) di erogare ulteriori prestazioni secondo il principio della sostenibilità economica in Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

iii) Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali

La sentenza n. 161 ha confermato che “l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie”. I predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria “costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica” (sentenze nn. 142 e 36 del 2021, 166, 130 e 62 del 2020, 197 del 2019). “In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato”.

Nei medesimi termini si è espressa la sentenza n. 242 la quale ha altresì aggiunto che “la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è (...) preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni non obbligatorie” (sentenze nn. 190 e 161 del 2022). D'altra parte, “la previsione ad opera di una regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario di una prestazione non ricompresa nei LEA, oltre a contrastare con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, viola altresì conseguentemente e congiuntamente gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali”.

Le Regioni “possono prevedere livelli ulteriori di tutela” (sentenze nn. 91 del 2020 e 115 del 2012), “purché non siano (...) assoggettate a piano di rientro” (sentenze nn. 242 e 190 del 2022). Così la sentenza n. 256.

iv) La preclusione alle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario di interventi incidenti sulla spesa per il personale

La Corte “ha ripetutamente ravvisato la non conformità all'ordinamento costituzionale di interventi legislativi adottati dalle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario, ove incidenti sulla spesa per il personale, a motivo della interferenza con le prerogative del Commissario, e del conseguente contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, configurati dal complesso normativo statale che disciplina i piani di rientro dal disavanzo del settore sanitario e il regime del commissariamento” (sentenze nn. 166 del 2020 e 266 del 2016). Così la sentenza n. 6.

v) Il riconoscimento di specifiche indennità al personale del servizio sanitario e agli operatori del settore assistenziale (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 5, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)*.

vi) La (illegittima) previsione dell'obbligatoria presenza del farmacista abilitato nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. **6** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge calabrese n. 24 del 2020, in quanto prevedevano la presenza obbligatoria del farmacista abilitato nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci. Il settore sanitario della Calabria "è sottoposto dal 2010 al piano di rientro dal disavanzo finanziario e alla conseguente gestione commissariale" ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In base alle disposizioni che regolano tale gestione, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale, in coerenza con l'effettivo fabbisogno, rientrano tra i compiti del Commissario *ad acta*. Invero, nonostante la relazione finanziaria accompagnatoria ne affermasse la natura programmatica e l'inerenza ai profili organizzativi delle strutture sanitarie, le norme impugnate, nel prevedere la presenza obbligatoria "di personale farmacista opportunamente inquadrato nell'organigramma secondo le dimensioni della struttura", configuravano "un preciso obbligo riferito alle amministrazioni pubbliche interessate per l'assunzione di farmacisti, al di fuori della programmazione del fabbisogno di personale", con onere a carico del bilancio regionale. Conseguentemente, l'intervento normativo, incidendo sulla spesa per il personale sanitario, interferiva con le prerogative del Commissario *ad acta*, in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nella disciplina dei piani di rientro dal disavanzo del settore sanitario e del commissariamento e con le previsioni dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.l. n. 35 del 2019 in tema di tetti di spesa per il personale sanitario.

vii) La (illegittima) previsione dell'erogazione in via sperimentale del NIPT test per la diagnosi prenatale delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri per particolari categorie di gestanti a rischio (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **161** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3 della legge pugliese n. 31 del 2021, il quale prevedeva che la Regione potesse disporre, in via sperimentale per la durata di due anni, l'erogazione del NIPT test per la diagnosi prenatale delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri economici, per particolari categorie di gestanti a rischio. Tale test di *screening* costituisce una prestazione non contemplata dall'art. 59 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che definisce i livelli essenziali di assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in gravidanza. Si tratta di una prestazione sanitaria aggiuntiva rispetto a quelle stabilite dall'ordinamento statale, la cui previsione comportava la sottrazione di risorse che avrebbero dovuto essere utilizzate dalla Regione, impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, per adempiere all'obbligo di garantire le prestazioni essenziali. Non è stata ritenuta rilevante la circostanza per cui l'introduzione del NIPT test nei LEA sia stata raccomandata dal Consiglio superiore di sanità, per i suoi positivi effetti rispetto alle tecniche invasive attualmente previste (amniocentesi e villocentesi). L'ordinamento statale prescrive, infatti, "un complesso procedimento per l'aggiornamento dei LEA che vede coinvolti i diversi soggetti istituzionali: lo Stato, nelle figure dei Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo"; e assegna un ruolo fondamentale alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale. La complessità del procedimento, "che riflette la pluralità dei profili e delle competenze coinvolti, ha lo scopo di temperare le esigenze di una migliore tutela del diritto alla salute con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario, che costituisce condizione ineludibile per la sua effettiva e compiuta attuazione". Il NIPT test rivestiva "oggettiva e sostanziale natura di prestazione extra LEA", non rilevando che i relativi oneri fossero stati imputati a una voce del bilancio regionale diversa da quella destinata al finanziamento aggiuntivo dei livelli di assistenza superiori ai LEA. Analogamente non sono risultati rilevanti, per la qualificazione dell'intervento in esame, il suo carattere sperimentale, la durata biennale di vigenza della disposizione e l'erogabilità fino a concorrenza della dotazione finanziaria, trattandosi di "elementi che non possono comunque elidere il contrasto tra la disposizione impugnata e il (...) principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, costituito dai vincoli cui è soggetta la Regione Puglia in vigenza del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario". Infine, l'assunto regionale secondo cui, con il ricorso al NIPT test in alternativa a strumenti d'indagine più invasivi e onerosi, si sarebbe prodotto un effetto di risparmio è risultato contraddetto dalla stessa onerosità dell'intervento. La riscontrata illegittimità della disposizione impugnata, recante

“l’oggetto della legge”, ha fatto “venir meno la stessa ragion d’essere dell’intera legge” regionale (sentenza n. 124 del 2022), dato il carattere meramente strumentale delle altre sue disposizioni.

viii) L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4,2 milioni di euro per finanziare la terapia genica “Zolgensma” per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale fino a 21 kg (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, 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*.

ix) L’(illegittima) autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro relativamente al NIPT test per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, 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*.

x) L’(illegittima) autorizzazione all’Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A in deroga ai vincoli previsti dall’AIFA (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, 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*.

xi) L’(illegittima) assegnazione all’ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali con sede in Palermo di un contributo di 250.000 euro per l’esercizio finanziario 2021 (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 56 della legge siciliana n. 9 del 2021 il quale assegnava all’ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali con sede in Palermo un contributo di 250.000 euro per l’esercizio finanziario 2021, ponendo i relativi oneri a carico delle risorse destinate all’Istituto Zooprofilattico Sperimentale. Gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS) fanno parte del SSN e, attese le funzioni svolte, “intersecano diversi ambiti materiali” su cui insistono competenze legislative esclusive statali e concorrenti. Anche “il sistema di finanziamento degli IZS riflette tale concorrenza di competenze”, sicché, in quanto “quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale”, ma le procedure per la sua quantificazione e ripartizione “prevedono una fase concertativa” con Regioni e Province autonome. La delibera CIPE di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, adottata nel 2020, previa acquisizione di intese in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, ha assegnato all’IZS della Sicilia, per l’esercizio 2021, una somma destinata al funzionamento dell’istituto e alla copertura di oneri pregressi del personale. Invero, dai bilanci dell’IZS siciliano emerge che le uniche risorse regionali sono costituite da un contributo, tuttavia, qualificato come vincolato ai sensi dell’art. 8, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2015, mentre i restanti contributi “pervengono formalmente dal bilancio regionale ma quale quota del FSN assegnata alla Sicilia per essere espressamente destinata al funzionamento dell’IZS” (sentenza n. 156 del 2021). Alla luce del “doppio vincolo di destinazione che la quota – definita vincolata del FSN – imprime alle risorse volte al funzionamento degli IZS”, la norma impugnata, assegnando le predette risorse all’ufficio palermitano della Rete mediterranea per la salute degli animali, e pertanto a un soggetto diverso e per uno scopo diverso da quello previsto dalla legge statale, si poneva in contrasto con i vincoli di destinazione stabiliti a livello nazionale.

xii) L’erogazione del servizio di analisi genomica con sequenziamento dell’esoma in regime di esenzione al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **242** 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. 81 e 117,

commi secondo, lett. m), e terzo, Cost. – dell’art. 7 della legge pugliese n. 36 del 2021 il quale prevede che il Servizio sanitario regionale garantisca il servizio di analisi genomica con sequenziamento dell’esoma in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria, qualora ricorrano le condizioni stabilite dalle disposizioni vigenti. È stata inoltre dichiarata non fondata la questione avente ad oggetto il comma 1 del medesimo articolo, impugnato, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in quanto prevede l’esenzione in conseguenza di un sospetto diagnostico e non solo nel caso di accertamento della malattia rara. Le disposizioni censurate non si riferiscono a una prestazione diagnostica non rientrante nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione, attualmente assoggettata ai vincoli di spesa del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Il comma 1 deve essere infatti correttamente interpretato nel senso che la prestazione *de qua* “possa essere erogata in regime di esenzione solo alle condizioni e nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese nei LEA attualmente vigenti”. Di conseguenza, sono risultate non fondate non solo le questioni concernenti il comma 1, ma anche quelle riguardanti il comma 2, che consente di estendere l’indagine genetica ai familiari, e i commi 3 e 4, che dettano una disciplina ancillare circa le modalità con cui eseguire la prestazione, sul presupposto della sua erogabilità quale LEA. Inoltre, il comma 1, “nel ricollegare espressamente l’esenzione al sospetto diagnostico, non interferisce con la ripartizione dei costi relativi alla prestazione, disponendo in difformità da quanto previsto dal legislatore statale”, bensì si pone in linea con l’art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, il quale prevede l’erogazione del servizio di analisi genomica in regime di esenzione anche sulla base di un mero sospetto. La Corte ha peraltro rilevato che non è stato ancora adottato il decreto del Ministro della salute di determinazione delle tariffe massime delle prestazioni di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e ha sollecitato, “in ossequio al principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e Regioni” (sentenze nn. 190 e 40 del 2022, 62 del 2020, 169 del 2017), la definizione del procedimento a cui l’art. 64, comma 2, del d.P.C.m. citato subordina l’entrata in vigore del successivo art. 15, in materia di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, e del nomenclatore di cui al relativo Allegato 4. Il tempo trascorso, “da cui deriva la sicura obsolescenza delle prestazioni previste, non trova alcuna giustificazione in relazione a un tema essenziale per la garanzia del diritto alla salute in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni”.

2.8. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

2.8.1. “Agricoltura”

2.8.1.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell’adozione del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 179, l’analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.8.1.2. L’estensione all’utilizzo del correttivo “gesso di defecazione da fanghi” delle regole di tracciabilità previste per l’impiego dei fanghi come rifiuti (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 222 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell’art. 15, comma 2, della legge lombarda n. 15 del 2021 che estende all’utilizzo del correttivo “gesso di defecazione da fanghi” le regole di tracciabilità *ex artt.* 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, previste per l’impiego dei fanghi come rifiuti. “Trattandosi di regolamentare l’uso di un correttivo destinato (...) agli utilizzi in agricoltura allo scopo di modificare e migliorare le proprietà chimiche del suolo”, il legislatore regionale è “legittimamente intervenuto sul punto, nell’esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le regioni a statuto ordinario” (sentenze nn. 62 del 2013, 116 del 2006, 282 e 12 del 2004). Il riferimento a una sostanza qualificata come rifiuto (i fanghi) è stato operato come “mero rinvio materiale alle relative regole di tracciabilità, al solo scopo di prevederne l’applicazione anche per la sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi». La disciplina dell’impiego di tale correttivo è (...) riconducibile alla materia «agricoltura»”.

2.8.2. “Commercio”

2.8.2.1. *L’applicabilità del d.lgs. n. 114 del 1998 alle sole Regioni che non abbiano legiferato in materia*

La sentenza n. 187, nel ricondurre la materia del commercio all’art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze nn. 164 del 2019 e 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006), ha precisato che, salve specifiche abrogazioni, il d.lgs. n. 114 del 1998, contenente i principi e le norme generali sull’esercizio dell’attività commerciale, dopo la riforma costituzionale del 2001, si applica “soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione” (sentenza n. 98 del 2017), conformemente all’art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003.

2.8.2.2. *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell’adozione del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 179, l’analogia voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.8.3. “Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali”

2.8.3.1. *Le disposizioni regionali sui termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali*

La sentenza n. 267 ha affermato che “le disposizioni regionali che disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali – le quali rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive –, intervenendo in materia di accesso al pubblico impiego regionale, rientrano nella competenza legislativa residuale regionale relativa all’organizzazione amministrativa del personale” (sentenze nn. 58 e 42 del 2021, 273, 126 e 5 del 2020, 241 del 2018).

2.8.4. “Trasporto pubblico locale”

2.8.4.1. *I limiti alla potestà regionale derivanti dall’esercizio di competenze esclusive statali*

La sentenza n. 179 ha ribadito che “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. 163, 129, 38 e 16 del 2021, 163 e 56 del 2020, 74 del 2019, 137 e 78 del 2018, 211 del 2016, 273 del 2013, 222 del 2005).

2.8.4.2. *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza permanente, limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, ai fini dell’adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, che determina criteri e modalità di erogazione del fondo istituito a sostegno del settore*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 179, l’analogia voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.8.5. “Turismo”

2.8.5.1. *La legittimità di interventi statali di disciplina dell’esercizio unitario di determinate funzioni amministrative*

La sentenza n. 179, nel richiamare la sentenza n. 80 del 2012, ha precisato che “la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento

legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia" (sentenze nn. 76 e 13 del 2009, 94 del 2008, 339 e 88 del 2007, 214 del 2006).

2.8.5.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l'analogo voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

2.8.5.3. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

3. La funzione amministrativa

3.1. Il dovere di leale collaborazione tra Stato e Regioni quale principio immanente delle forme di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza (l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti)

La sentenza n. **218** ha osservato che il dovere di leale collaborazione "informa di sé, quale principio immanente delle forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali 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", come prescritto, in attuazione della previsione costituzionale, dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017. "La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta sicurezza integrata, comporta anche l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento. Del resto, (...) la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni, dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso" (sentenze nn. 327 del 2003 e 412 del 1994).

3.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale

3.2.1. Il favor per la società civile e le partecipazioni societarie pubbliche di minoranza

Il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. "implica un *favor* per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una partecipazione anche di minoranza. (...) Con la previsione dell'art. 5 TUSP, che riflette altresì un *favor* per la concorrenza nel mercato, l'ordinamento italiano ha del resto espresso, come ha osservato la dottrina, una regola analoga a quella spesso contenuta nelle *Gemeindeordnungen* tedesche, in forza della quale gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato". Così la sentenza n. **201**.

3.3. *L'(illegittima) autorizzazione all'Assessorato regionale all'agricoltura ad avviare progetti innovativi sulla cannabis terapeutica (norme della Regione Siciliana)*

La sentenza n. **190** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 32 e 118, primo comma, Cost., l'art. 57 della legge siciliana n. 9 del 2021 il quale autorizzava l'Assessore regionale all'agricoltura ad avviare progetti innovativi sulla cannabis terapeutica. Ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. n. 309 del 1990, qualsiasi attività connessa alla produzione di cannabis terapeutica deve essere autorizzata dall'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute, il quale "esercita competenze amministrative relative all'impiego di sostanze stupefacenti, a fini medici, posto che tali funzioni sono state espressamente escluse dalla devoluzione alle Regioni" ai sensi dell'art. 112, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 112 del 1998. Atteso che la disciplina autorizzatoria *de qua* rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute e, quindi, "esula dalle competenze regionali", in altre Regioni sono state adottate norme che "autorizzano la Giunta a stipulare convenzioni con centri già autorizzati" dal Ministero. La norma impugnata, invece, autorizzava la Giunta ad avviare progetti con istituti privi di autorizzazione, i quali avrebbero potuto "non ricevere mai l'autorizzazione statale, eppure, ciononostante (...) proseguire *ad interim*, di fatto eludendo o aggirando la competenza del Ministero". La disposizione censurata, pertanto, comportava "la violazione dell'attribuzione allo Stato delle competenze amministrative per il diritto alla salute, funzionale ad assicurarne una migliore tutela".

4. Il principio cooperativo

4.1. *La leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze unitarie e autonomistiche*

La sentenza n. **123** ha rilevato che "il principio di leale cooperazione si configura quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale" (sentenze nn. 74 e 61 del 2018).

4.2. *L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*

4.2.1. *Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella disciplina di finanziamenti statali, con vincolo di destinazione, incidenti su materie concorrenti o residuali (le due ipotesi dell'intreccio di competenze e dell'attrazione in sussidiarietà)*

La sentenza n. **114** ha rammentato "la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali. La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata (...) principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri" (sentenze nn. 40 del 2022, 104 del 2021, 74 e 72 del 2019, 185 e 71 del 2018); "in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost." (sentenze nn. 40 del 2022, 74 del 2019, 71 e 61 del 2018).

Nei medesimi termini si è espressa la sentenza n. **179** (ove è altresì citata la sentenza n. 123 del 2022).

4.2.2. *La non invocabilità del principio in caso di esercizio di competenze statali esclusive*

La sentenza n. **123** ha ribadito che, "in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto" (sentenze nn. 187 del 2021, 208 del 2020, 137 del 2018).

4.2.3. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei livelli essenziali di assistenza

La determinazione dei LEA rientra “nell’ambito della competenza esclusiva statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività (sentenza n. 169 del 2017). In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l’organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, in una prospettiva generativa (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute”. Così la sentenza n. 40.

4.2.4. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 46, le voci *L’estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali nonché a quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I beni demaniali marittimi*, *La determinazione dei canoni* e *La definizione agevolata dei procedimenti, amministrativi e giudiziari, pendenti* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia* e *La limitazione ai soli “diportisti” dell’aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei “marina resort”* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

4.2.5. Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, in sede di giudizio di parifica, pur a seguito dell’adozione della legge siciliana di approvazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

4.2.6. Il testo unico campano sul commercio

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 187, l’analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

4.3. L’attrazione in sussidiarietà

4.3.1. Le condizioni di operatività della deroga al normale riparto di competenze legislative

La sentenza n. 179 ha rammentato che “il meccanismo della cosiddetta attrazione in sussidiarietà” fa seguire “all’allocazione a livello statale delle competenze amministrative (...) un analogo adeguamento delle competenze legislative, solo, tuttavia, alle condizioni individuate” dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, la sentenza n. 303 del 2003 ha precisato che “i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

4.4. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali

4.4.1. L'immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti geotermici (esclusi quelli "pilota"), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

4.4.2. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analogo voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

4.4.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente per l'adozione del provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio riguardante i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche

La sentenza n. **40** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, nella parte in cui – nell'ambito dell'istituzione e della disciplina del Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche – non prevedeva che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, riguardante i criteri di ripartizione e l'erogazione delle relative risorse, fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. La disposizione censurata afferisce alla materia concorrente dell'ordinamento sportivo. Già in altre occasioni si è ascritto alla competenza regionale “sia un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale (sentenza n. 424 del 2004)”. Il Collegio, poi, ha escluso la possibilità di ascrivere l'intervento in esame all'art. 119, quinto comma, Cost., in quanto le risorse in questione, invece di essere indirizzate “a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali” (sentenza n. 187 del 2021), hanno “carattere di universalità, riguardando l'intero territorio nazionale e non frazioni dello stesso dove si manifestino speciali esigenze perequative”. Infine, è stata considerata priva di pregio l'evocazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, atteso che, a differenza della fattispecie giudicata con la sentenza n. 37 del 2021, non vengono direttamente in rilievo misure atte a contrastare, ovvero a prevenire, la diffusione del contagio nell'emergenza pandemica. Alla luce delle suddette considerazioni, in difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene nella “chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 168 del 2008); il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, previa intesa, a livello centrale per esigenze di carattere unitario”. La disposizione impugnata avrebbe perciò dovuto “prevedere contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenza n. 74 del 2018)” in quanto, mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente, “si sarebbero (...) contemperate le ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione”.

4.4.4. La ripartizione, con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, del contributo speciale di 3 milioni di euro per il 2021 in favore dei collegi universitari di merito accreditati

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, 119 nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – dell'art. 6-bis, comma 16, del d.l. n. 137 del 2020, che prevede la ripartizione, con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, del contributo speciale di 3 milioni di euro per il 2021 in favore dei collegi universitari di merito accreditati. La disposizione – anche se attiene, di per sé, all'ambito materiale del diritto allo studio, di competenza legislativa residuale (sentenza n. 87 del 2018) – riguarda una particolare categoria di collegi universitari inserita all'interno del sistema integrato di strumenti e servizi di cui al d.lgs. n. 68 del 2012. In particolare, la disciplina statale prevede un apposito sistema di accreditamento, declinato da un decreto ministeriale, e finanziamenti statali, anch'essi stabiliti con decreto ministeriale. Lo Stato ha realizzato, al fine di garantirne un esercizio unitario, un'attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accreditamento, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati, previa intesa intervenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 15 marzo 2012. In conclusione, il Collegio ha escluso la lesione del principio di leale collaborazione in quanto lo specifico contributo speciale riconosciuto per l'esercizio 2021 “ben può essere qualificato come una mera attuazione di quanto già di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2012”.

4.4.5. L'attuazione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle norme relative al contributo riconosciuto alle farmacie operanti nei piccoli centri urbani per promuovere l'utilizzo della telemedicina

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – dell'art. 19-septies, comma 4, del d.l. n. 137 del 2020, che – nell'ambito di un intervento volto a favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani, con il riconoscimento alle farmacie che vi operano di un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50%, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun beneficiario, delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, delle necessarie apparecchiature – demanda l'attuazione delle suddette previsioni a un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La Corte, pur ravvisando un indubbio intreccio fra diversi ambiti materiali, ha escluso la presenza di un nodo inestricabile di competenze (sentenza n. 21 del 2016)”, potendosi ricondurre il nucleo essenziale della normativa considerata in via prevalente alla competenza statale in materia di sistema tributario. Infatti, il legislatore statale, con il richiamato art. 19-septies, riconosce il contributo sotto forma di credito d'imposta e ne disciplina coerentemente l'utilizzo, facendo ricorso “a una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120 del 2020), e non alla distribuzione, in forma di incentivo, di trasferimenti monetari”. Il Collegio, non ritenendo costituzionalmente necessario il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del contributo in esame, non ha ravvisato la violazione del principio di leale collaborazione.

4.4.6. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente per l'adozione del decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente il potenziamento, attraverso un'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro, dei test diagnostici di Next-Generation Sequencing in ambito oncologico

La sentenza n. 40 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 19-octies, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, nella parte in cui – nell'ambito di un intervento volto a potenziare i test diagnostici di *Next-Generation Sequencing* in ambito oncologico – non prevedeva che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, volto a stabilire le modalità di attuazione della normativa anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle risorse allocate, fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Le previsioni dell'art. 19-octies afferiscono alla materia concorrente della

tutela della salute, avendo l'obiettivo di consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, con il potenziamento di strumenti operativi (i test di *Next-Generation Sequencing*) già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale. La Corte ha ritenuto la relativa autorizzazione di spesa non riconducibile pienamente alla competenza esclusiva statale in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in quanto "non pare rivolta propriamente a definire un nuovo livello essenziale, quanto piuttosto a rafforzare una modalità diagnostica (che però non è l'unica) di realizzazione di quei test genetici mediante sequenziamento molecolare garantiti, ma in via generale, come LEA erogabili in relazione a determinate patologie". Pur rientrando la determinazione dei LEA nell'ambito della competenza esclusiva statale, "la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività". Il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA "non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, in una prospettiva generativa (...), verso la migliore tutela del diritto alla salute".

4.4.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute relativo al fondo destinato al rimborso delle spese sostenute dagli ospedali, pubblici e privati convenzionati, per l'acquisto di test genomici per il carcinoma mammario precoce

La sentenza n. 114 ha dichiarato illegittimo, nei termini di cui in motivazione, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020 nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministero della Salute relativo al fondo destinato al rimborso delle spese sostenute dagli ospedali, pubblici e privati convenzionati, per l'acquisto di test genomici per il carcinoma mammario precoce, fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Il comma 479 ha istituito il fondo in parola, ove vengono stanziati risorse "per il rimborso diretto dei test prognostici multigenici o test genomici, ossia per dei particolari strumenti di valutazione prognostica del carcinoma mammario", volti "a supportare il medico oncologo nella individuazione del piano di trattamento più appropriato per la singola paziente", anche allo scopo di limitare il ricorso a trattamenti chemioterapici, stante l'aggravamento dei rischi da contagio da COVID-19 che comportano. Anche se i predetti test non risultano inseriti nei livelli essenziali di assistenza di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, le norme in esame "sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; tuttavia, in quanto coinvolgono l'erogazione di prestazioni sanitarie, esse afferiscono anche alla tutela della salute. Si configura "un concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente", sicché la disciplina del fondo deve essere adottata nel rispetto del principio di leale collaborazione. In proposito, la sentenza n. 40 del 2022 ha affermato che "l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, non può prescindere dal coordinamento con le Regioni". Ad ogni modo, la natura delle prestazioni, "il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie", dovendo di conseguenza "rimanere salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti" (sentenze nn. 246 del 2019, 74 e 71 del 2018, 50 del 2008).

4.4.8. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministero della salute relativo all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziati per la ricerca sui cadaveri

La sentenza n. 114 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui

non prevedevano che il decreto del Ministero della Salute relativo all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziare per la ricerca sui cadaveri fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. La legge n. 10 del 2020 detta "norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post-mortem* ai fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso". In particolare, l'art. 4 prevede che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, "previa intesa in sede di Conferenza permanente (...) individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti", e l'art. 8 prevede che con la medesima procedura si stabiliscano "le modalità, i tempi (...) per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto". La descritta disciplina "sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post mortem*, dettata dalla legge n. 10 del 2020 (...) e gli impugnati commi (...) che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia ordinamento civile". Al contempo, le norme in esame afferiscono anche alla materia di competenza concorrente della tutela della salute "non solo perché l'attività (...) è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo (...) su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario". Inoltre, le disposizioni censurate risultano riconducibili anche alle materie di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari. Ne emerge un intreccio di competenze che "non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti (...) manifesta un rilievo prevalente sugli altri" e, pertanto, la disciplina relativa all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziare per la ricerca sui cadaveri deve essere adottata nel rispetto del principio di leale collaborazione, come, del resto, indicano le menzionate previsioni della legge n. 10 del 2020.

4.4.9. Il fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno delle associazioni ambientaliste riconosciute (a carattere nazionale ovvero presenti in almeno cinque Regioni)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analoga 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*.

4.4.10. La definizione, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, dei criteri di riparto delle risorse assegnate per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione"

La sentenza n. 123 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020 che rimette a un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, la definizione dei criteri di riparto delle risorse assegnate per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione", al fine di favorire il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Quello delineato dai commi 188-190 dell'art. 1 citato si configura come "un intervento finanziario statale speciale, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost." in quanto "volto a contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori" delle otto Regioni ricordate, proprio attraverso la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione". Si tratta, quindi, di un finanziamento riconducibile all'ambito delle "competenze statali in materia di perequazione finanziaria" (sentenze nn. 187 del 2021, 143 del 2017, 16 del 2010) *ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.* Come richiesto dall'art. 119, quinto comma, Cost., le risorse del fondo in esame sono aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, sono dirette a rimediare a situazioni di squilibrio territoriale e riguardano solo le predette Regioni. In presenza di previsioni riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, "il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto" (sentenze nn. 187 del 2021, 208 del 2020, 137 del 2018), spettando "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" (sentenze nn. 187 del 2021 e. 189 del 2015).

4.4.11. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del decreto della competente autorità di governo che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo istituito per potenziare l'attività sportiva di base

La sentenza n. 123 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 562, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedeva che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport – che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, istituito per potenziare l'attività sportiva di base – fosse adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il fondo – rispondendo “all'esigenza di introdurre misure di promozione della salute e di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili mediante il potenziamento dell'attività sportiva” – “incide sulle materie di competenza concorrente regionale” della tutela della salute e dell'ordinamento sportivo. A tale ultima materia sono stati ascritti altresì “l'istituzione di un fondo destinato allo sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione” (sentenza n. 254 del 2013) e il fondo statale per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche in ragione del fatto che “l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio” (sentenza n. 40 del 2022). Anche il fondo in questione incide sulla materia dell'ordinamento sportivo “in quanto mira a potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione, in un'ottica strumentale alla protezione della salute”. Conseguentemente “in difetto della riconducibilità sia a una materia di competenza esclusiva statale, sia al quinto comma dell'art. 119 Cost., in ragione dell'universalità del finanziamento, indirizzato a tutto il territorio nazionale, senza finalità perequative, la sua previsione si fonda su esigenze di gestione unitaria e omogenea sul territorio nazionale degli interventi di potenziamento della pratica sportiva e di promozione della salute, esigenze che giustificano la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 40 del 2022 e n. 74 del 2019). Tale meccanismo, tuttavia, impone che la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo”. Tale coinvolgimento regionale deve avvenire in sede di Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione (sentenze nn. 185 del 2018, 211 del 2016, 273 del 2013).

4.4.12. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'adozione del decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale

La sentenza n. 123 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedeva che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisse le modalità di riparto delle risorse del fondo per l'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo internazionale (comma 605), previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate. La Corte ha evidenziato non solo l'incidenza del suddetto fondo su materie, quali il turismo e l'ordinamento sportivo, di competenza regionale residuale e concorrente, ma anche la sussistenza di esigenze di gestione unitaria, connesse al rilievo internazionale delle manifestazioni sportive oggetto del finanziamento statale e alla circostanza che esse investono il territorio di almeno due Regioni. Conseguentemente è stata ritenuta “compatibile con il disegno costituzionale l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo”, purché nel rispetto del principio di leale collaborazione, “che implica il più ampio coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa” (sentenze nn. 74 del 2018, 170 e 114 del 2017, 142, 110 e 7 del 2016, 262 del 2015, 278 del 2010, 6 del 2004, 303 del 2003) sulla definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 78 del 2018). Nella specie, considerato che il livello di governo interessato è costituito dalle Regioni e Province autonome nei cui territori si svolgono le manifestazioni sportive di rilievo internazionale, è con queste stesse che l'intesa deve essere raggiunta.

4.4.13. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che determina criteri, importi e modalità di erogazione del fondo istituito in favore delle imprese non industriali danneggiate dal crollo di infrastrutture stradali

La sentenza n. 179 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 202, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, per la determinazione di modalità e criteri di ripartizione delle somme stanziare nel fondo istituito in favore delle imprese non industriali, con sede nei Comuni interessati da interruzioni della viabilità causate da crolli di infrastrutture stradali rilevanti, fosse adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Indicando quali beneficiarie del fondo le imprese non industriali, la norma risulta riconducibile anche ad ambiti materiali di competenza regionale, quali il commercio e l'agricoltura, pur essendo evidente che solo a livello statale sono realizzabili "adeguate politiche di sostegno economico per ridurre i disagi e i maggiori costi" derivanti dalle interruzioni della viabilità. Pertanto, a fronte di un intervento statale volto a sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti, alcuni dei quali di competenza regionale, deve ritenersi operante il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà delle relative funzioni legislative. In precedenza, la sentenza n. 63 del 2008 ha ritenuto illegittima la norma statale istitutiva del fondo per il "sostegno delle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato avrebbe potuto danneggiare il sistema economico produttivo nazionale", nella parte in cui non prevedeva che i criteri e le modalità di attuazione dei finanziamenti fossero determinati d'intesa con la Conferenza permanente. La ritenuta ragionevolezza e proporzionalità dell'interesse pubblico all'assunzione statale di funzioni regionali non è sufficiente a giustificare, alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, una deroga al normale riparto di competenze legislative, essendo necessario un accordo con la Regione interessata. Nella specie, la "ricaduta che il crollo delle infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale può avere sul tessuto economico e produttivo delle imprese non industriali" comporta "la sicura rilevanza dell'interesse pubblico in materia e l'esigenza di esercizio unitario della relativa funzione". Tuttavia, la norma censurata non prevedeva "un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate", da realizzare "nella sede istituzionale della Conferenza".

4.4.14. La creazione di una banca dati statale, in aggiunta a quelle regionali, delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (la definizione delle modalità di realizzazione e gestione, di acquisizione di codici e di accesso alle informazioni con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 179, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

4.4.15. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza permanente, limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determina criteri e modalità di erogazione del fondo istituito a sostegno del settore

La sentenza n. 179 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost. nonché del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., l'art. 1, comma 649, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, non prevedeva che il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione di criteri e modalità di erogazione del fondo istituito dal comma 1 dell'art. 85, fosse adottato, limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato,

Regioni e Province autonome. Il comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, "in un contesto di interventi di sostegno ai settori più direttamente interessati dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19", ha istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo destinato a compensare i danni subiti a causa dell'emergenza sanitaria dalle imprese esercenti trasporti di linea di persone su strada mediante autobus, non soggette a obblighi di servizio. Per espressa previsione normativa, tra le imprese beneficiarie del fondo sono comprese anche quelle esercenti i servizi di trasporto pubblico locale "sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali" ai sensi delle norme regionali di attuazione del d.lgs. n. 422 del 1997 e, dunque, "imprese esercenti attività riconducibili a quelle oggetto di disciplina regionale". In proposito, il d.lgs. del 1997 ha delegato alle Regioni "compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione" (sentenza n. 163 del 2021). Ciò posto, non rinviando genericamente al citato d.lgs., ma operando "un preciso richiamo alle norme regionali di attuazione dello stesso decreto", la disposizione impugnata fa riferimento "a un ambito nel quale sussiste la competenza legislativa regionale" e, pertanto, laddove prevede la ripartizione dei fondi destinati alle imprese esercenti il trasporto pubblico locale, risulta riconducibile a una materia di competenza residuale regionale. In precedenza, sono state ritenute illegittime norme statali disciplinanti "i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano a monte lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale" (sentenze nn. 27 del 2010 e 22 del 2005). Anche nella specie, l'intesa si rende necessaria (sentenze nn. 211 del 2016, 273, 182 e 117 del 2013) per rendere conforme al dettato costituzionale la disposizione censurata.

4.4.16. La modifica della disciplina delle attività consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 221, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

4.4.17. L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 229, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

4.4.18. La possibilità di realizzare in zona agricola nuovi fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

4.4.19. La facoltà di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale taluni interventi edilizi straordinari previsti dal Piano casa (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

4.4.20. La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 248, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

4.4.21. La (illegittima) previsione dell'ampliamento nella misura massima del 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **251**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

5. Gli enti locali

5.1. Gli organi

5.1.1. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione (norme della Regione Siciliana)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **70**, l'analogo voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

5.2. La finanza

5.2.1. La sostenibilità finanziaria di un impegno di spesa pluridecennale

Seppur con riferimento a leggi regionali, la Corte ha ribadito che “le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al principio della sostenibilità economica” (sentenze nn. 190 del 2022, 62 del 2020, 227 del 2019). In altri termini, “un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture (...), a presidio della sana gestione finanziaria”. Così la sentenza n. **219**.

5.2.2. Gli strumenti di contrasto delle situazioni patologiche della finanza locale

La sentenza n. **219** ha chiarito che “il quadro normativo e quello costituzionale vigenti consentono di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale, sia quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); sia quando le disfunzioni sono dovute a patologie organizzative”, per il rilievo e contrasto delle quali il d.l. n. 174 del 2012 “ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale (sentenza n. 115 del 2020)”.

5.2.3. La temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost., in quanto stabilisce, analogamente a quanto disposto dall'art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019 per l'impresa in stato di insolvenza, la temporanea inesigibilità degli accessori del credito nei confronti degli enti locali in dissesto, dalla data della relativa deliberazione all'approvazione del rendiconto, anziché prevedere che il pagamento della quota capitale del debito, eseguito dall'organo straordinario di liquidazione (OSL), abbia natura estintiva. La sentenza n. 269 del 1998, “nell'esaminare la disposizione – contenuta in una fonte previgente (...) – relativa agli interessi sul debito degli enti locali, ha affermato che, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale”, essa “ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma (...) non implica la estinzione dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato”. Con riguardo al blocco di rivalutazione e interessi, in pendenza della procedura, la sentenza n. 242 del 1994 ha precisato che “tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore”. In sostanza, “l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori – tanto

dell'ente locale, quanto dell'imprenditore – di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto". La disciplina sul dissesto "contiene una serie di misure volte a consentire, da un lato, che l'OSL gestisca il passivo pregresso (a tutela della massa dei creditori) e, dall'altro lato, che il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo e distinto da quello dell'OSL, finalizzato non solo a gestire gli affari correnti, connessi soprattutto ai servizi essenziali, ma pure ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debiti o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria. Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale. Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato". Il paventato dissesto a catena "non è la conseguenza diretta della norma" denunciata ma è attribuibile "a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella pendenza della procedura (...) – avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario". Nella fattispecie *a quo*, "il profilo dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti assume particolare rilievo, anche in considerazione (...) del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, che riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali" (sentenza n. 78 del 2020). Il tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti "è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno (...), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali – segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario – ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato *in bonis* eventuali interessi maturati nel corso della procedura. In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono".

6. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

6.1. La normativa di attuazione statutaria

6.1.1. Il ruolo interpretativo e integrativo delle espressioni statutarie e la prevalenza sugli atti legislativi ordinari

"Le norme di attuazione possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari" (sentenza n. 51 del 2006). Così la sentenza n. 24.

6.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

6.2.1. L'obiettivo di evitare un divario tra Regioni ordinarie e autonomie speciali

Ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, "l'art. 117 Cost. non è applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome se non per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, e questo sino all'adeguamento degli statuti speciali al nuovo art. 117 Cost. Con l'art. 10, infatti, la legge cost. n. 3 del 2001, in attesa di una revisione degli statuti speciali, ha perseguito l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia (sentenza n. 370 del 2006)". Così la sentenza n. 23.

6.2.2. La necessità di una valutazione comparativa del complessivo regime statutario e costituzionale di una data materia

La sentenza n. **112** ha rammentato che, in generale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, "l'applicazione del Titolo V alle regioni speciali si giustifica solo se il regime statutario complessivo di una certa materia risulta meno favorevole del regime della stessa materia nel Titolo V (che comprende la possibile interferenza delle cosiddette materie trasversali e, in relazione alle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, meno favorevole per le regioni speciali rispetto al principio del parallelismo sancito nei loro statuti)". Pertanto, "l'invocazione del Titolo V in relazione ad una legge di una regione speciale presuppone una valutazione comparativa che attesti il suo carattere maggiormente favorevole (sentenza n. 119 del 2019)".

6.3. Le clausole di salvaguardia

6.3.1. La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali

In presenza di clausole di salvaguardia, "i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione di disposizioni statali in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere le prime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenza n. 122 del 2018). Conseguentemente, se l'applicazione di una disciplina statale agli enti ad autonomia differenziata dovesse risultare lesiva delle competenze di questi ultimi, in presenza di una clausola di salvaguardia dovrà in linea generale presumersi – nell'ottica di una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme di tale disciplina – che il legislatore statale abbia inteso escluderne l'applicabilità a tali enti; sicché l'eventuale questione di legittimità costituzionale di una siffatta disciplina per violazione delle competenze statutarie dovrebbe essere dichiarata non fondata «nei sensi di cui in motivazione». D'altra parte, (...) non può ritenersi che la presenza in una legge di una clausola generale di salvaguardia faccia sì che debbano considerarsi applicabili agli enti ad autonomia differenziata soltanto le singole disposizioni che indicano espressamente tra i propri destinatari anche questi ultimi" (sentenze nn. 103 e 94 del 2018, 231 e 154 del 2017, 40 del 2016). "Laddove infatti, pur in presenza di una clausola generale di salvaguardia, una singola disposizione costituisca l'esercizio di una competenza esclusiva prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, è del tutto logico presumere che il legislatore statale abbia inteso vincolare anche questi ultimi, a prescindere da un'espressa previsione in tal senso". Così la sentenza n. **46**.

La sentenza n. **153** si è soffermata sui presupposti e sugli effetti delle clausole di salvaguardia, talvolta contenute in leggi statali, con le quali "il legislatore intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla necessità di dare applicazione a talune delle disposizioni in esse contenute, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti. (...) Ferma restando la necessità di apprezzarne di volta in volta il contenuto e la portata, è costante l'orientamento (...) per cui tali clausole non possono essere qualificate come mere formule di stile, prive di significato normativo, perché ad esse deve essere, di volta in volta, riconosciuta la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali" (sentenze nn. 94 del 2018, 191 del 2017, 273 del 2015, 241 del 2012). In generale, "esse rivestono pertanto 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" (sentenze nn. 46 del 2022, 107 del 2021, 191 del 2017).

6.3.2. La necessità di una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni statali

La sentenza n. **46** ha precisato che la presenza di una clausola di salvaguardia "impone una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate, senza che ciò implichi l'inammissibilità delle censure contro di esse formulate" (sentenze nn. 125 del 2017 e 40 del 2016).

La sentenza n. **153** ha puntualizzato che la presenza delle clausole di salvaguardia nella legislazione statale “non consente di ritenere per ciò solo inapplicabili, nel territorio degli enti ad autonomia speciale, le disposizioni cui accedono, poiché esse impongono una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate” (sentenze nn. 46 del 2022, 107 del 2021, 231 del 2017). In particolare, “la sola presenza di una clausola di salvaguardia non determina, di per sé, l’inapplicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale (sentenza n. 46 del 2022) o rispetto alle quali la Regione resistente non può opporre (...) alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria (sentenza n. 37 del 2021). Lo stesso è, inoltre, a dirsi nel caso in cui specifiche disposizioni di legge statale, malgrado le predette clausole, facciano comunque espresso riferimento ad uno o più enti ad autonomia speciale, ovvero al complesso di essi” (sentenze nn. 107 del 2021, 103 e 94 del 2018, 151 del 2017, 40 del 2016), con la conseguenza che “l’operatività di tali clausole deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale” (sentenze nn. 231 del 2017 e 40 del 2016).

6.4. La Regione Friuli-Venezia Giulia

6.4.1. La competenza concorrente in materia di energia attribuita in forza della clausola di maggior favore (il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato)

La sentenza n. **216** ha richiamato la sentenza n. 148 del 2019 ove si è chiarito che, “in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa e che opera, pertanto, la clausola di equiparazione” ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, finalizzata “a evitare che le autonomie differenziate possano trovarsi, a seguito della riforma del Titolo V e sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, in una posizione di minore autonomia” rispetto alle Regioni ordinarie. Pertanto, il legislatore friulano è “parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale”. Infatti, il d.lgs. di attuazione statutaria n. 110 del 2002, “lungi dallo stabilire un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia (...), ha la funzione, già riconosciuta dalla sentenza n. 148 del 2019, di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al regime complessivo del Titolo V (sentenza n. 119 del 2019), che comprende, per le materie di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., l’obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all’esame sono dettati (...) dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste”.

6.4.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

6.4.2.1. L’estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *L’estensione della proroga generalizzata dei rapporti in essere fino alla fine del 2033 alle concessioni lacuali e fluviali nonché a quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I beni demaniali marittimi*.

6.4.2.2. La determinazione dei canoni

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 100, commi 2, 3, 4 e 5, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119, Cost. nonché al principio di leale collaborazione. Le disposizioni impugnate “modificano i criteri per

la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto”, dichiarandoli applicabili ai rapporti concessori in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso su quelle da versare a tale titolo a partire dal 2021. Siccome la competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni concessori dipende dalla titolarità del bene e non dalla titolarità delle funzioni relative all'utilizzazione del bene, le disposizioni censurate non ledono alcuna competenza regionale, nella parte in cui si applicano alle concessioni di beni demaniali statali. Inoltre, in assenza di una specifica dimostrazione della ricorrente, esse non risultano lesive dell'equilibrio del bilancio regionale né dell'autonomia finanziaria della Regione. Premessa l'esclusione di un legittimo affidamento in capo alle Regioni sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo Stato, le norme impugnate non hanno efficacia retroattiva in quanto non comportano “un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì (...) la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare”, operando, pertanto, solo *pro-futuro*. Infine, non essendo configurabile, in mancanza di una competenza legislativa primaria della Regione in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale, un'ipotesi di “attrazione in sussidiarietà” di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 250 del 2015), le norme censurate non ledono il principio di leale collaborazione. Quanto ai beni regionali, atteso che “il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni (...) e conseguentemente i relativi processi di riscossione, spetta (...) all'ente che sia titolare dei beni medesimi e quindi alla stessa Regione”, in forza della clausola di salvaguardia *ex art. 113-bis* del d.l. n. 104 del 2020, le disposizioni impugnate “devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano-Grado, trasferite alla Regione dalle norme di attuazione dello Statuto”.

6.4.2.3. La definizione agevolata dei procedimenti, amministrativi e giudiziari, pendenti

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in riferimento agli artt. 4 e 48 dello statuto speciale, 3, 81, 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost. nonché al principio di leale collaborazione. Le norme censurate dispongono la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, con versamento di un importo ridotto rispetto al dovuto. Nella parte in cui le norme in esame si riferiscono alla definizione agevolata dei procedimenti giurisdizionali, opera la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali, che “non viene meno per il solo fatto che il contenzioso concerna rapporti concessori disciplinati – almeno in parte – dalla legislazione regionale”. Inoltre, in assenza di una specifica dimostrazione della ricorrente, non risultano lesi l'equilibrio del bilancio regionale e l'autonomia finanziaria della Regione. Infine, non essendo configurabile un'ipotesi di “attrazione in sussidiarietà” di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente, in ragione della competenza esclusiva esercitata dal legislatore statale, le disposizioni in esame non violano il principio di leale collaborazione (sentenza n. 250 del 2015). Nella parte in cui le disposizioni censurate si riferiscono alla definizione dei procedimenti amministrativi pendenti, rileva la distinzione tra concessioni sul demanio a titolarità statale e concessioni sul demanio a titolarità regionale. Per le concessioni su beni statali, spetta allo Stato, in quanto titolare dei beni, “dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni”, anche quando i proventi siano parzialmente destinati alle Regioni. Per le concessioni su beni a titolarità regionale, spettando alla Regione la definizione di meccanismi transattivi da far valere nella competente sede amministrativa, opera la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020 e, pertanto, le disposizioni impugnate devono ritenersi inapplicabili.

6.4.2.4. La limitazione ai soli “diportisti” dell'aliquota IVA agevolata al 10% per la sosta e il pernottamento nei “marina resort”

Si veda, in relazione alla sentenza n. 46, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

6.4.3. La (illegittima) deroga temporanea, fino al 31 dicembre 2022, al limite statale quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – L'attività di trasporto non di linea*.

6.4.4. La (illegittima) disciplina dei canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo statale (importo annuo minimo, esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, modalità di quantificazione relative ai "bilancioni")

La sentenza n. **112** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 11, comma 1, della legge friulana n. 25 del 2020, nella parte in cui disciplinava l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale, nonché del comma 2, che prevedeva un'ipotesi di esenzione correlata alla realizzazione di un'opera pubblica, e del comma 3, nella parte in cui fissava un criterio di determinazione del canone stesso. La Corte – dopo aver richiamato il quadro normativo sull'assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia – ha richiamato la sentenza n. 46 del 2022 che si è pronunciata sull'impugnazione, da parte della Regione autonoma, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali. In tale occasione, nel dichiarare non fondate le relative questioni, è stata operata una distinzione a seconda della titolarità dei beni ed è stato chiarito che la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene. Alla luce di tale principio, le impuginate disposizioni regionali sono state giudicate illegittime in quanto le relative previsioni erano dirette a comprendere anche il demanio marittimo statale. In particolare, il comma 1 stabiliva che, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. L'espressione "beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale" non può non comprendere, invero, anche il demanio marittimo statale, anch'esso di competenza regionale e comunale per quanto riguarda le funzioni amministrative. In ragione della ravvisata illegittimità costituzionale parziale, lo stesso comma 1 resta applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale. Parimenti illegittimo è risultato il comma 2 che escludeva la debenza del canone qualora il bene demaniale marittimo statale fosse concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. Riferendosi al solo demanio marittimo statale, e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, la disposizione interveniva in ambito riservato al legislatore statale. Infine, ai sensi del comma 3, il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilancioni (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. L'espressione "demanio marittimo" era tale da "comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale", non rilevando la mera circostanza di fatto secondo cui, attualmente, i "bilancioni" sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale e del demanio idrico, di proprietà regionale.

6.4.5. La riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti

La sentenza n. **182** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., dell'art. 3 della legge friulana n. 2 del 2015 che prevede la riduzione dell'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti. In primo luogo, "le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in una disciplina lesiva del legittimo affidamento" in quanto motivate da una finalità di contenimento dei costi, a sua volta supportata da esigenze di sostenibilità del sistema dei vitalizi e di coordinamento interregionale, nonché da ragioni di equità a fronte di un trattamento normativo vantaggioso. Inoltre, nella specie non sussistono i tratti distintivi della fattispecie tributaria in quanto "la scelta legislativa di incidere *pro futuro* sull'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti (...) non si atteggia come prelievo a loro carico, in ragione dell'indice di capacità contributiva espresso da tale trattamento, onde chiamarli a sovvenire più

intensamente le pubbliche spese, bensì quale misura di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema, così da sottrarla alla logica che permea l'imposizione tributaria" (sentenze nn. 263 del 2020 e 240 del 2019). Infine, la riduzione del vitalizio non ha pregiudicato la *ratio* a esso sottesa di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia d'indipendenza. Al riguardo, la Corte – in linea con quanto affermato nella sentenza n. 136 del 2022 in relazione ad analoghe misure di riduzione dei vitalizi spettanti ai consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige – ha ribadito la posizione costituzionale del tutto peculiare riconosciuta al Parlamento nazionale rispetto ai Consigli regionali. Inoltre, anche se “in un regime democratico (...) il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse” – la compiuta disciplina “rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore”. Nel caso in esame, tale discrezionalità non è stata esercitata in maniera manifestamente irragionevole o arbitraria, sia per la *ratio* dell'intervento (riduzione dei costi), sia perché colpisce solo i trattamenti di importo più elevato, sia perché è ammessa la cumulabilità del vitalizio con il trattamento pensionistico altrimenti maturato.

6.4.6. La (illegittima) possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale

La sentenza n. 199 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 120 Cost., l'art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dall'art. 73 della legge regionale n. 6 del 2021), che prevedeva la possibilità di modulare, con regolamento attuativo, l'ammontare degli incentivi occupazionali in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale dei lavoratori nel territorio regionale. La Corte – pur ravvisando la finalità della disposizione impugnata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione e, dall'altro, nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni – ha ribadito che “è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (sentenza n. 281 del 2020)”. Il radicamento nel territorio nel passato non solo “non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale” (sentenze nn. 281 e 44 del 2020), ma risulta essere un criterio irragionevole che “limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori”. Del resto, se la finalità è agevolare chi ha dato un maggiore contributo al progresso della comunità regionale, “non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al *welfare* di quest'ultima”. L'introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale (basati sulla residenza o sul domicilio fiscale) “finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo, e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma” (sentenza n. 107 del 2018). “Nè rileva in senso contrario il fatto che l'impugnato comma 3-*quater*.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell'entità, in quanto è la possibilità in sé prevista dalla legge – a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare – a rappresentare un *vulnus* rispetto agli evocati parametri, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica”.

6.5. La Regione Sardegna

6.5.1. La potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica

6.5.1.1. I limiti statutari

L'art. 3, lett. f), dello statuto assegna alla Regione Sardegna “la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». Fra i limiti generali che tale potestà incontra si annovera il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella specifica materia”. A tali norme devono essere anzitutto ricondotte le previsioni del d.P.R. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia);

inoltre, la Regione “incontra anche il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici”. Così la sentenza n. 24.

6.5.1.2. L'ammissibilità di interventi nell'ambito della tutela paesaggistica (la redazione e l'approvazione dei piani paesistici nel rispetto dell'obbligo di pianificazione congiunta)

La sentenza n. 248 ha precisato che “la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali” (sentenze nn. 178 del 2018 e 51 del 2006); “è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica”, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione statutaria e nel rispetto dei limiti indicati dall'art. 3 dello statuto, cioè in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché in accordo con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. “Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali”. La Sardegna ha disciplinato i piani paesistici con le leggi regionali nn. 45 del 1989 e 8 del 2004. Nel 2006 la Giunta ha approvato il piano paesaggistico regionale relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto presidenziale. A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008, “gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta (...) interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza n. 308 del 2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora *in fieri* e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza n. 257 del 2021)”.

6.5.1.3. L'esorbitanza di ogni deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico

“La deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'art. 3, lettera f), della fonte statutaria, così come attuato dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, attribuisce (...) alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati. Da questo ambito esorbita una qualunque deroga dello standard di tutela del paesaggio. Una siffatta deroga è disarmonica anche rispetto a quel percorso di leale collaborazione che la Regione autonoma Sardegna e lo Stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa e di successivi disciplinari attuativi, in armonia con quanto è previsto dalla legislazione statale. È dunque precluso al legislatore regionale derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato”. Così la sentenza n. 24.

6.5.1.4. Il trasferimento delle funzioni amministrative (la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici)

La sentenza n. 24 ha rammentato che, in attuazione della normativa statutaria, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 trasferisce alla Regione Sardegna “le funzioni amministrative in tema di edilizia ed urbanistica, in base al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 6 dello statuto”. Nell'ambito del trasferimento – di funzioni “che attengono all'urbanistica, ma possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale” – è espressamente ricompresa “la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici” ex art. 5 della legge n. 1497 del 1939. “Nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito quest'ultima legge, tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici” (sentenza n. 257 del 2021), fermo restando “il vincolo per la Regione al rispetto del principio di copianificazione”, nelle ipotesi contemplate dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

6.5.2. Il complesso e incompiuto percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale

La sentenza n. 24 ha richiamato il “complesso – e tuttora incompiuto – percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale”, tratteggiato nei suoi snodi fondamentali nella sentenza n. 257 del 2021. Dopo l'approvazione nel 2006 del piano paesaggistico relativo alle zone costiere, il Presidente della

Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, con il protocollo d'intesa del 19 febbraio 2007, si sono impegnati, per un verso, a completare la pianificazione paesaggistica nel rispetto delle disposizioni del codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno dalla stipula e, per l'altro, a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale. Nell'alveo del protocollo, "provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti", si pongono i disciplinari attuativi siglati dalla Regione e dal Ministero il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018, che hanno dato impulso a una serrata interlocuzione. "Tali documenti, nel richiamare *ex professo* l'originario protocollo d'intesa e nel tracciare il percorso di una pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale, si prefiggono di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale (...) dell'ambito costiero e per l'elaborazione del PPR dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale".

6.5.3. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio

6.5.3.1. La (illegittima) previsione della facoltà di completare edifici nelle zone agricole, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, anche qualora il titolo abilitativo sia decaduto e non sia più rinnovabile

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 2 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva, previa richiesta entro il 31 dicembre 2023, il completamento degli edifici all'interno delle zone agricole, anche quando il titolo edilizio fosse decaduto e non più rinnovabile, a seguito dell'entrata in vigore di disposizioni urbanistiche contrastanti. La norma impugnata derogava all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001 che prevede la decadenza dal titolo abilitativo edilizio nei casi in cui i lavori non siano iniziati o ultimati entro i termini stabiliti nel titolo stesso o qualora entrino in vigore, prima dell'inizio dei lavori, previsioni urbanistiche o edilizie contrastanti. Il citato art. 15, che costituisce norma di grande riforma economico-sociale, detta standard uniformi fondamentali ai fini di "un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni con riguardo all'aspetto prioritario della durata e dell'efficacia dei titoli edilizi".

6.5.3.2. La (illegittima) computabilità dei volumi condonati ai fini del godimento delle premialità volumetriche

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 11, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva di includere nel computo del volume urbanistico utile ai fini del godimento della misura premiale dell'incremento volumetrico anche i volumi oggetto di condono edilizio. L'art. 5, comma 9, della legge n. 70 del 2011 ha affidato "alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree degradate", anche mediante interventi di demolizione e ricostruzione, con il riconoscimento di un volume aggiuntivo quale misura premiale. Il successivo comma 10 ha precisato che "tali interventi (...) non possono riferirsi a edifici abusivi, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria", senza alcun espresso riferimento, invece, a quelli oggetto di condono che, pertanto, non rientrano nella predetta esclusione. A sostegno di tale interpretazione restrittiva, la Corte ha osservato che il divieto di concedere volumetrie premiali per gli immobili abusivi, "espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso", ha carattere generale. Esso, inoltre, configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolante per la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

6.5.3.3. La (illegittima) ulteriore proroga di alcuni termini della legislazione regionale attuativa del Piano casa e la (illegittima) normativa transitoria in tema di titoli abilitativi

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto, l'art. 17 della legge sarda n. 1 del 2021 il quale prorogava i termini di alcune disposizioni regionali attuative del piano casa che derogavano alla pianificazione urbanistica, consentendo così "reiterati e rilevanti incrementi

volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio”. La reiterazione “delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell’assetto del territorio”, presentava un “innegabile rilievo” (sentenza n. 170 del 2021), in ragione non solo del danno arrecato al territorio, primariamente nella sua componente ambientale e paesaggistica (sentenza n. 219 del 2021), ma anche della compromissione dell’esito del pendente procedimento di pianificazione paesaggistica. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, per violazione dell’art. 3 dello statuto speciale, il successivo art. 18, recante una norma transitoria in tema di titoli abilitativi edilizi, che, facendo salve le richieste presentate al 31 dicembre 2020 in base alla legge regionale n. 8 del 2015, consentiva ai richiedenti di usufruire delle più favorevoli previsioni della legge regionale n. 1 del 2021, presentando esclusivamente le integrazioni o le modifiche alla documentazione già esibita. Permettendo l’applicazione ai procedimenti in corso della disciplina derogatoria sugli incrementi volumetrici, la norma incideva sul correlato regime di titoli abilitativi con effetti *ex tunc*, compromettendo la pianificazione paesaggistica.

6.5.3.4. La (illegittima) disciplina delle tolleranze edilizie

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 dello statuto, l’art. 19 della legge sarda n. 1 del 2021 che introduceva la disciplina delle tolleranze edilizie. La disposizione contrastava con l’art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto qualificava come tolleranza lo scostamento delle misure effettive rispetto a quelle progettuali sancite dal titolo abilitativo (riferite ad altezza, distacchi, cubature e superficie coperta di una costruzione) contenuto nel limite del 5%, laddove l’art. 34-*bis* citato fissa il limite del 2%. Inoltre, recava una disciplina generale delle tolleranze edilizie destinata ad applicarsi anche agli immobili vincolati, laddove, per essi, la menzionata disposizione statale stabilisce limiti più rigorosi, considerando “in ogni caso rilevanti le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità”. Le prescrizioni statali sulle tolleranze costruttive “definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull’intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale”.

6.5.3.5. La (illegittima) previsione del conseguimento del permesso di costruire o dell’autorizzazione all’accertamento di conformità qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 dello statuto, l’art. 21 della legge sarda n. 1 del 2021 ove si disponeva che, fatti salvi gli effetti penali, il permesso di costruire o l’autorizzazione all’accertamento di conformità si potevano ottenere se gli interventi fossero risultati conformi alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda. La norma derogava al principio della doppia conformità *ex art.* 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 che, ai fini della concessione della sanatoria, richiede “la conformità dell’intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione, sia a quella vigente al momento di presentazione della domanda” e costituisce norma fondamentale di grande riforma economico-sociale.

6.5.3.6. La (illegittima) prevalenza delle norme regionali sulle prescrizioni del piano paesaggistico

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 30, comma 2, della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui stabiliva la prevalenza delle prescrizioni della stessa legge regionale, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, su quelle del piano paesaggistico regionale. Sancendo con valenza generale e assoluta tale prevalenza, la norma riconosceva alle previsioni della legge regionale n. 1 del 2021 la facoltà di derogare al piano paesaggistico regionale, senza limiti di sorta, investendo “il nucleo essenziale della tutela del paesaggio” e apprestando “una regolamentazione lesiva del valore primario tutelato dall’art. 9 Cost.”.

6.5.3.7. La (illegittima) previsione della costruzione delle scuderie della Sartiglia di Oristano nelle aree agricole, in deroga anche alla pianificazione paesaggistica

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 3 della legge sarda n. 1 del 2021 nella parte in cui introduceva l’art. 26-*ter*,

comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015 che prevedeva l'edificazione in area agricola delle Scuderie della Sartiglia di Oristano, in deroga alle previsioni della pianificazione paesaggistica sui nuclei e sulle case sparsi nell'agro. La norma si discostava sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico recepite nelle norme tecniche di attuazione, con particolare riguardo alla dimensione minima del lotto agricolo ai fini dell'edificazione e alla mancanza di una necessaria connessione tra l'edificazione della struttura e la conduzione agricola del fondo sul quale doveva sorgere. Inoltre, "allo scopo di superare la cogenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e l'obbligo dei Comuni di recepirle negli strumenti urbanistici", essa prevedeva "la realizzazione delle nuove strutture secondo una apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico comunale".

6.5.3.8. La previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie nelle zone urbanistiche omogenee A

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, nelle zone urbanistiche omogenee A. La norma non contrasta con la disciplina paesaggistica in quanto, nell'apportare modifiche al comma 1 dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, lascia invariato il rinvio ivi previsto all'art. 30, comma 2, della medesima legge, ove, inequivocabilmente, si prevede che "gli incrementi volumetrici possano essere realizzati soltanto negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico (...), previa approvazione di un Piano particolareggiato adeguato al PPR".

6.5.3.9. La (illegittima) previsione di nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella fascia costiera, con specifico riguardo alle zone urbanistiche B, C, E, F e G

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. b) e i), della legge sarda n. 1 del 2021, quanto alla lettera b), nella parte in cui consentiva nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, anche mediante realizzazione di corpi di fabbrica separati, nelle zone urbanistiche B, C, F e G della fascia costiera, e, quanto alla lett. i), nella parte in cui, introducendo il comma 7-*quater* dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, permetteva i medesimi interventi nella zona urbanistica E della fascia costiera. Consentendo la realizzazione di corpi di fabbrica separati nella fascia costiera, le disposizioni violavano le "prescrizioni del piano paesaggistico che vieta interventi di trasformazione delle aree inedificate", salve le eccezioni tassativamente elencate e recepite nelle norme tecniche di attuazione.

6.5.3.10. L'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica per la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. i), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), Cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui introduce il comma 7-*bis* dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 che consente la chiusura delle verande già autorizzate nelle strutture turistiche. La norma "non dispensa chi realizzi le coperture dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, quando ciò sia necessario in base alla legislazione statale", come emerge dall'interpretazione sistematica della disciplina regionale e dall'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 che, "nel dettare le disposizioni comuni agli interventi, allude all'ipotesi in cui sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica".

6.5.3.11. L'assimilazione delle coperture per piscine alle opere di edilizia libera

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. i), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del

Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), Cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui introduce il comma 7-ter dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 che assimila alle opere di edilizia libera le coperture delle piscine, sottraendole al regime dei titoli edilizi e alle prescrizioni del piano paesaggistico. La norma si riferisce alle opere di edilizia libera come definite dall'art. 15, comma 2, lett. e), della legge regionale n. 23 del 1985 che, conformemente all'art. 6, comma 1, lett. e-bis), del d.P.R. n. 380 del 2001, “annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio (...) opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità” e, conseguentemente, consente di assimilare le coperture per piscine alle opere di edilizia libera solo se possiedono le predette caratteristiche. Peraltro, “tali manufatti risultano intrinsecamente temporanei proprio perché funzionali a preservare le piscine in vista della ripresa dell'attività turistica”.

6.5.3.12. L'(illegittima) estensione degli interventi di aumento volumetrico agli immobili di particolare pregio nei centri di prima e antica formazione

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui abrogava l'art. 34, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 8 del 2015, così consentendo interventi di incremento volumetrico sugli immobili di particolare pregio nei centri di antica e prima formazione. Tali centri, “in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della Regione”, sono oggetto di peculiare tutela nel piano paesaggistico regionale e l'art. 52, comma 10, delle norme tecniche di attuazione del piano, dettando prescrizioni da osservare nelle aree caratterizzate dagli insediamenti storici, vieta espressamente “gli interventi che comportino una modifica dei caratteri che connotano la trama edilizia e viaria e dei manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica e culturale”. Il citato art. 34, comma 1, lett. h), nell'escludere gli interventi di aumento volumetrico nei menzionati centri, “si collocava nell'alveo delle previsioni del piano paesaggistico”; conseguentemente, la norma censurata, nell'abrogarlo, non era compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano, derogando “*in peius* allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica”.

6.5.3.13. L'illegittimo trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 13 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva il trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico. Allo scopo di “conseguire la riqualificazione dei contesti contraddistinti da un elevato o molto elevato rischio idrogeologico e di mettere in sicurezza il territorio”, la norma promuoveva interventi di trasferimento, in zone situate al di fuori delle aree di rischio, non solo di “edifici esistenti legittimamente realizzati” in ambiti poi risultati di elevato rischio idrogeologico ma, soprattutto, di “edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico”. Essa conteneva una “deroga alle disposizioni regionali (...) formulata in termini indiscriminati idonei a comprendere anche prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio”, come quelle contenute nelle norme di attuazione del piano di assetto idrogeologico che “attuano aspetti disciplinati dal piano paesaggistico e correlati a profili di tutela del paesaggio”.

6.5.3.14. La sostituzione della determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale in tema di interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 14, comma 1, lett. a) e b), della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui, nel disciplinare il procedimento per l'autorizzazione alla demolizione e ricostruzione di fabbricati con concessione di credito volumetrico, sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale. L'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 prevede che “gli interventi di demolizione e di ricostruzione consentiti dalla legislazione regionale sono assoggettati (...) al rispetto dell'art. 14 t.u. edilizia che consente il rilascio del permesso di

costruire in deroga, previa deliberazione del Consiglio comunale”, sino all’entrata in vigore di una normativa regionale in materia. Poiché l’art. 14 citato è richiamato solo in caso di assenza di leggi regionali, l’esistenza di una legge regionale sul piano casa, come nella specie, ne esclude l’applicabilità (sentenza n. 217 del 2020).

6.5.3.15. L’(illegittima) estensione del termine di applicazione della disciplina straordinaria sugli interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 14, comma 1, lett. d), della legge sarda n. 1 del 2021 che estendeva il termine di applicazione della disciplina straordinaria sul rinnovo del patrimonio edilizio mediante interventi di integrale demolizione e successiva ricostruzione degli edifici. La legge regionale “persegue finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana, che ispirano anche le modificazioni (...) alla disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione”. In contrasto con le predette finalità, la norma in esame, nell’estendere l’efficacia di “una normativa concepita come temporanea ed eccezionale”, includeva nel suo ambito applicativo anche immobili appena edificati, in palese assenza di “alcuna necessità di procedere a riqualificazione e rigenerazione urbana” degli stessi.

6.5.3.16. L’(illegittimo) esonero degli interventi di demolizione nella fascia dei 300 metri dalla linea di battaglia dall’obbligo del rispetto dell’ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 14, comma 1, lett. h), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiungeva all’art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8 del 2015 l’inciso “senza l’obbligo del rispetto dell’ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire”, esonerando così gli interventi di demolizione degli edifici ubicati nella fascia costiera compresa nei 300 metri dalla battaglia dal rispetto dei predetti parametri. La disposizione, “modificando unilateralmente – e per di più in senso deteriore – la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela”, travalicava i limiti della potestà legislativa regionale, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio.

6.5.3.17. L’esclusione dell’applicabilità senza limiti ai beni culturali della disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell’art. 14 della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto, disciplinando gli interventi di demolizione e ricostruzione, si applicherebbe senza limiti anche ai beni culturali. Invero, in mancanza di una deroga espressa, “si impone in ogni caso l’applicazione della speciale disciplina di tutela dei beni culturali prevista dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali”.

6.5.3.18. L’(illegittima) inclusione dei centri di antica e prima formazione, delle zone agricole e delle zone di salvaguardia ambientale nell’ambito applicativo dei programmi integrati per il riordino urbano

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 15, comma 1, lett. c), della legge sarda n. 1 del 2021, nella parte in cui abrogava l’art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge regionale n. 8 del 2015, introducendo il seguente periodo: “Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa”. La disposizione estendeva l’ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano con interventi di riqualificazione, sostituzione edilizia e modifiche di destinazione d’uso, a tutte le zone urbanistiche omogenee, includendovi quelle dapprima escluse in quanto di particolare valenza culturale e paesaggistica ambientale, quali i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia. La norma, rimuovendo tali ipotesi di esclusione, riduceva la tutela riservata ai beni che, nello stesso piano paesaggistico e nella legislazione regionale che ne ha completato e arricchito le indicazioni, sono assoggettati ad autonoma e peculiare disciplina.

6.5.3.19. L'(illegittimo) ampliamento degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 16, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che ampliava gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale. La disposizione si discostava dall'art. 15, comma 2, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale in base al quale, nella predetta fase, "possono essere realizzati gli interventi (...) con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004", data in cui "devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione (...) e deve essersi determinato un mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi". Infatti, la norma censurata, con riferimento a "una fattispecie sovrapponibile a quella regolata dal piano paesaggistico regionale", considerava sufficiente che le opere di urbanizzazione fossero state avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico, e, quindi, in un momento successivo rispetto al termine individuato dalla citata norma tecnica. Pertanto, la disposizione ampliava, nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, le possibilità di edificazione rispetto alle previsioni del piano paesaggistico.

6.5.3.20. La (illegittima) previsione della realizzabilità di aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan e di campeggi anche nella fascia costiera

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 23 e 24 della legge sarda n. 1 del 2021 che prevedevano la possibilità di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan nonché campeggi anche nella fascia costiera. Le disposizioni violavano il divieto tassativo di cui all'art. 20, comma 1, lett. b), n. 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale di "realizzazione di nuovi campeggi e strutture recettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper" nella fascia costiera. In particolare, anche se l'impugnato art. 24 precisava che i campeggi dovevano essere realizzati oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia, ciò non valeva a evitare il contrasto con la normativa paesaggistica, in quanto la fascia costiera "considerata nel PPR come un bene paesaggistico d'insieme e una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata (...) è individuata in termini più ampi rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia".

6.5.3.21. L'illegittimo depotenziamento del limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge sarda n. 1 del 2021, in quanto depotenziava il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F, determinato in conformità alle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale. La disposizione si raccordava al decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, che disciplina limiti e rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni sardi, e si qualificava come norma interpretativa dell'art. 4 del decreto sui limiti di densità edilizia per le diverse zone. Tuttavia, la censurata disposizione, "dietro la parvenza dell'interpretazione autentica" del decreto assessoriale (che non limitava l'applicazione dei parametri massimi ai soli Comuni che non avessero raggiunto l'originaria potenzialità volumetrica, prevedendone l'applicazione in termini generali), depotenziava il limite riguardante le volumetrie dei suddetti insediamenti turistici.

6.5.3.22. La (illegittima) localizzazione di nuovi insediamenti turistici in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 26 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva, ove non fosse stato possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, di localizzare nuovi insediamenti turistici nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato, a prescindere dalla contiguità a insediamenti urbani. La disposizione derogava alle prescrizioni del piano paesaggistico, relative a un aspetto qualificante della tutela paesaggistica, in base alle quali "le localizzazioni turistiche devono essere individuate in prossimità degli insediamenti urbani e in connessione con l'assetto insediativo esistente". Inoltre, in considerazione dell'ampiezza della deroga, subordinata alla sola

condizione, rimessa alla valutazione dei Comuni, che non fosse possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica, la norma sovvertiva anche la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

6.5.3.23. La (illegittima) previsione dell'adozione e approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 24 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 27 della legge sarda n. 1 del 2021 che consentiva l'adozione e l'approvazione di piani attuativi in deroga all'obbligatoria disciplina di tutela definita dal piano paesaggistico regionale. In particolare, la norma stabiliva che, negli ambiti di paesaggio costiero, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, si potessero “adottare e approvare piani attuativi previsti nello strumento urbanistico” ricadenti nelle zone omogenee non contemplate a tal fine dalle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico. Inoltre, nella zona omogenea C, essa consentiva di effettuare interventi edilizi al ricorrere del requisito meno rigoroso dell'interclusione nei confini amministrativi comunali, anziché, come previsto dalle norme tecniche, al ricorrere dell'interclusione “con elementi geografici infrastrutturali ed insediativi che delimitino univocamente tutti i confini”. In tal modo, la disposizione non solo derogava in *peius* alle prescrizioni di tutela del piano paesaggistico, ma, consentendo “di edificare con piani attuativi anche in ambiti oggetto di tutela paesaggistica, senza alcun vincolo di copianificazione”, si poneva “al di fuori del percorso condiviso” di adeguamento e revisione del piano, ritenuto imprescindibile (sentenza n. 257 del 2021).

6.5.3.24. La salvaguardia dei territori rurali

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 1 della legge sarda n. 1 del 2021 il quale, nelle more dell'aggiornamento della disciplina delle trasformazioni ammesse nelle zone agricole, prescrive l'applicazione, nei territori rurali, del decreto del Presidente della Giunta n. 228 del 1994 e regola il cambio di destinazione d'uso degli edifici aventi destinazione diversa da quella residenziale. La disposizione “non reca alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e, pertanto, deve essere interpretata in termini compatibili con le minuziose prescrizioni di tutela che tale piano detta in merito alle zone agricole”. Inoltre, anche se il richiamato decreto del Presidente della Giunta “contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole”, con riguardo alla superficie minima di intervento e agli indici massimi di fabbricabilità, ciò non comporta, tuttavia, “una deroga implicita ai limiti di densità edilizia fissati” dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, anche perché lo stesso decreto prescrive l'osservanza del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, il quale “disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nel solco della normativa statale”.

6.5.3.25. La previsione di incrementi volumetrici coerenti con le prescrizioni del piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) e s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 4, comma 1, lett. a), b), c), nn. 1 e 2, g), h) e i), della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, modificando l'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, consente la realizzazione di incrementi volumetrici. La disciplina degli incrementi volumetrici “è assoggettata al necessario rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico, né si può ritenere che l'osservanza di tali prescrizioni sia elusa” perché l'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015, solo con riguardo alle zone urbanistiche omogenee A, “condiziona la realizzabilità degli incrementi volumetrici all'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale”. In ragione del particolare pregio architettonico delle predette zone, “si richiede il *quid pluris* del piano particolareggiato”, senza per questo esonerare gli interventi nelle altre zone urbanistiche dal rispetto del piano paesaggistico regionale. Inoltre, l'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015, nel dettare disposizioni comuni per gli interventi, contempla “espressamente l'ipotesi che gli interventi menzionati nell'art. 30 (...) siano soggetti ad autorizzazione paesaggistica”. Queste considerazioni sono riferibili, in particolare, anche alla lett. g) del

comma 1 dell'impugnato art. 4, che, nell'introdurre il comma 7-bis dell'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, prevede la possibilità di realizzare verande coperte, ma non "dispensa chi realizzi tali interventi dall'obbligo di richiedere e ottenere l'autorizzazione paesaggistica" quando lo richiedono le norme statali.

6.5.3.26. Gli interventi per il recupero e il riuso di sottotetti esistenti

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 6 della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, modificando la disciplina degli interventi per il recupero e riuso dei sottotetti, amplia l'ambito oggettivo di tali interventi, includendo gli spazi nella categoria dei sottotetti suscettibili di recupero abitativo e consentendo gli interventi anche nelle zone agricole e turistiche. La norma non contiene alcuna deroga al piano paesaggistico regionale e al d.lgs. n. 42 del 2004 e, pertanto, le sue previsioni "devono essere interpretate in armonia con tali prescrizioni, cui si dovranno conformare gli interventi" contemplati. In particolare, gli interventi di incremento volumetrico "sono assoggettati alle tassative condizioni" fissate dall'art. 34, comma 1, lett. f) e g), della legge regionale n. 8 del 2015, "volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio" e, ai sensi dell'art. 36 della stessa legge, "si devono (...) armonizzare con il contesto paesaggistico".

6.5.3.27. Gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 7 della legge sarda n. 1 del 2021, il quale disciplina gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra. Pur vietando tali interventi unicamente nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o da frana, elevata o molto elevata, l'art. 7 "non racchiude alcuna deroga alle previsioni più restrittive dei piani di assetto idrogeologico", la cui osservanza, atteso il carattere immediatamente precettivo delle stesse, si impone a prescindere dall'espresso richiamo del legislatore regionale. Infatti, "le prescrizioni del piano di bacino si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari" (sentenza n. 245 del 2018). Inoltre, deve escludersi la possibilità che gli interventi *de quibus* arrechino un pregiudizio al decoro in quanto "sono pur sempre assoggettati al rispetto delle previsioni di tutela del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004" nonché delle condizioni previste dagli artt. 34 e 36 della legge regionale n. 8 del 2015, che mirano a salvaguardare l'armonia con i valori paesaggistici.

6.5.3.28. Gli interventi per il riuso di spazi di grande altezza

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2021 che, modificando la disciplina degli interventi per il riuso di spazi di grande altezza *ex art.* 33 della legge regionale n. 8 del 2015, estende la possibilità di realizzare soppalchi (prima limitata alle zone urbanistiche A, B e C) anche alle zone D, E ed F. Anche se l'art. 33, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 dispone che le aperture di nuove superfici finestrate siano realizzabili alla "condizione (...) stringente di una previsione espressa da parte del piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale", esclusivamente con riferimento alle zone urbanistiche omogenee A, ciò non comporta che "nelle zone urbanistiche diverse da quelle A, il rispetto del piano paesaggistico non sia egualmente imposto". Inoltre, implicando un incremento volumetrico, agli interventi disciplinati dalla norma impugnata devono comunque applicarsi gli artt. 34 e 36 della legge regionale n. 8 del 2015 che "pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio".

6.5.3.29. L'ampliamento della possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f),

dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 11, comma 1, lett. b), d), f), g) e h), della legge sarda n. 1 del 2021, il quale, nel modificare l’art. 36 della legge regionale n. 8 del 2015, amplia la possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard urbanistici, collocandoli diversamente all’interno del piano di risanamento. Le norme impugnate non recano alcuna deroga esplicita al piano paesaggistico regionale e devono essere interpretate in coerenza con lo stesso. Inoltre, nonostante l’art. 36, comma 3, lett. c-bis), della legge regionale n. 8 del 2015 riferisca il “richiamo al rispetto delle limitazioni derivanti dalla disciplina paesaggistica” agli incrementi volumetrici realizzati nelle sole zone E, non se ne può dedurre che “negli altri casi il rispetto del piano paesaggistico non si imponga”.

6.5.3.30. Gli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell’art. 12 della legge sarda n. 1 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto modifica la disciplina della legge regionale n. 8 del 2015 relativa agli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica. La norma, nell’apportare “modificazioni di dettaglio all’assetto normativo preesistente”, non reca deroghe alla disciplina del piano paesaggistico e deve essere interpretata in senso compatibile con le prescrizioni del piano e del d.lgs. n. 42 del 2004, provviste di immediata forza vincolante. Argomenti *a contrario* non sono ricavabili dal mancato richiamo all’art. 34, comma 1, lett. e) e f), della legge regionale n. 8 del 2015, che esclude la possibilità di realizzare interventi finalizzati al miglioramento del patrimonio esistente negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o paesaggistico, in quanto, in relazione agli interventi di trasferimento volumetrico finalizzati alla riqualificazione ambientale e paesaggistica contemplati dalla norma censurata, “permane l’efficacia cogente delle più restrittive prescrizioni del piano paesaggistico regionale e del d.lgs. n. 42 del 2004” riferite alle predette categorie di edifici.

6.5.3.31. Il ripristino per le zone umide della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, lett. f), dello statuto, 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 28, commi 1 e 3, della legge sarda n. 1 del 2021, il quale ripristina per le zone umide la fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia, quale zona soggetta a vincolo paesaggistico. La disposizione non riduce la tutela prevista per le zone umide, in quanto deve essere letta “in una prospettiva sistematica che tenga conto anche delle innovazioni racchiuse nel successivo art. 29, che abroga l’art. 27” della legge regionale n. 8 del 2015 il quale “riferiva la fascia di tutela (...) ai soli laghi naturali e invasi artificiali e limitava il vincolo paesaggistico riguardante le zone umide alla dimensione spaziale rappresentata e individuata nella cartografia di piano”. La norma censurata, negando “rilievo a delimitazioni più anguste della fascia di tutela”, dispone che “il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide prescinde dalle perimetrazioni eventualmente operate sulle cartografie in misura inferiore alla fascia di 300 metri dalla linea di battigia”. Essa, peraltro, risulta conforme a quanto stabilito dalla sentenza n. 308 del 2013, che ha dichiarato illegittimo l’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012 in quanto, individuando i beni soggetti a tutela paesaggistica, “escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente riduzione dell’ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici”.

6.5.4. La (illegittima) disapplicazione di una legge regionale in materia di interventi edilizi, nelle more del giudizio in via principale promosso dal Governo (accoglimento del ricorso regionale per conflitto di attribuzione tra enti e annullamento di pareri negativi espressi dalle locali Soprintendenze)

La sentenza n. 26, in accoglimento di un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Sardegna, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, Sassari e Nuoro esprimere i denunciati pareri in data 8 e 15 aprile, 11, 19 e 28 maggio 2021 nel senso della disapplicazione della legge regionale n. 1

del 2021 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), sul presupposto della sua impugnazione in via principale ad opera del Governo; ed ha, per l'effetto, annullato gli atti impugnati. Le due Soprintendenze, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, si sono espresse nel senso di non applicare la citata legge regionale che consente di realizzare interventi edilizi anche nelle predette aree, comportanti altresì incrementi volumetrici. Dal complessivo contenuto dei pareri è emersa “con sufficiente chiarezza l'intenzione delle Soprintendenze di non dare applicazione” alla legge regionale, “della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione (...) come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione”. La conclusione negativa delle Soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi “non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio” della Corte. Essendosi “in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale”, gli atti contestati hanno violato gli artt. 127, 134 e 136 Cost. Tali disposizioni delineano “un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate” e fintantoché la Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. “Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione” (art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953). L'art. 35 della legge n. 87 del 1953, richiamando il successivo art. 40, prevede la possibilità di sospendere l'efficacia della legge impugnata, qualora vi sia “il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”. In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

6.5.5. La facoltà dei Comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale

La sentenza n. 248 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lett. s.), 120 Cost. e 3 dello statuto speciale – dell'art. 13, comma 60, della legge sarda n. 17 del 2021 il quale, nell'aggiungere il comma 8-bis all'art. 37 della legge regionale n. 23 del 1985, prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, a fronte di specifica istanza e nel rispetto di condizioni procedurali ed economiche ivi stabilite. “La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico”, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale (PPR). “Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR”. La legge regionale n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solo a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale. Pertanto, non poteva ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento. Le disposizioni impugnate hanno modificato taluni delicati aspetti della disciplina, “rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. (...) La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale non influisce (...) sul

dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di tutti gli altri presupposti di legge”.

6.5.6. Il limite di due cartucce, elevato a cinque per la caccia al cinghiale, nei caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica impiegati nell'esercizio dell'attività venatoria

La sentenza n. 248 ha dichiarato non fondate, per inconferenza degli evocati parametri, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. d) e h), Cost. – dell'art. 39, comma 1, lett. b), della legge sarda n. 17 del 2021 che, introducendo il comma 1-*bis* all'art. 41 della legge regionale n. 23 del 1998, prevede che i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce. “Le disposizioni impugnate si inseriscono (...) nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale – di propria competenza *ex* art. 3, lettera i), dello statuto speciale – della caccia. Anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco” e sull'ordine pubblico. “Il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza” (sentenza n. 9 del 2016).

6.5.7. La (illegittima) previsione di peculiari requisiti di accesso alla dirigenza in favore del personale transitato nella qualifica apicale mediante progressione verticale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 255, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

6.6. La Regione Siciliana

6.6.1. Il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nell'art. 14 dello statuto

La sentenza n. 70 ha rammentato che le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, in base all'art. 14 dello statuto siciliano, “costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo” (sentenze nn. 168 del 2018, 265 del 2013, 153 del 1995). Lo stesso art. 14 precisa che “l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano e la formula è stata costantemente intesa (...) come richiamo al rispetto dei limiti derivanti (...) dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (sentenze nn. 229 del 2017, 263 del 2016, 265 del 2013, 11 del 2012, 189 del 2007, 314 del 2003, 4 del 2000, 153 del 1995).

6.6.2. La competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (il limite delle leggi costituzionali dello Stato)

Lo statuto siciliano, “nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (...), ne ammette l'esercizio nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato (sentenza n. 235 del 2020)”. Così la sentenza n. 200.

6.6.3. La potestà statutaria in materia di sanità pubblica (di ampiezza coincidente con la competenza concorrente delle Regioni ordinarie in tema di tutela della salute)

La sentenza n. **155** ha osservato che, a norma dell'art. 17 dello statuto siciliano, “la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica si esercita entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, per cui l'ampiezza di tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle Regioni ordinarie in materia di tutela della salute” (sentenze nn. 159 del 2018, 430 del 2007, 448 del 2006).

6.6.4. L'(illegittimo) inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione di dipendenti in possesso dei requisiti prescritti dalla vigente legislazione regionale ma esclusi in ragione di impedimenti oggettivi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **39**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

6.6.5. La (illegittima) riduzione (con norma autoqualificata come interpretativa) del premio di maggioranza, previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al di sotto della soglia del 60%, in conseguenza dell'arrotondamento per difetto del corrispondente numero di seggi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **61**, l'analogo voce in *La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica – Fattispecie*.

6.6.6. La disciplina del potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione

6.6.6.1. L'inerenza alla competenza esclusiva regionale relativa al regime degli enti locali, anziché a quella statale in materia di ordinamento civile

La sentenza n. **70** ha sottolineato come gli incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione “si giustifichino, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze del Sindaco nell'ambito dell'ordinamento siciliano e, dall'altro, con l'esigenza di garantire allo stesso la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale”. Dal punto di vista contenutistico, l'art. 14 della legge siciliana n. 7 del 1992 “regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto”. Pertanto, “la normativa in esame non va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di regime degli enti locali di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto” (sentenze nn. 250 del 2020 e 277 del 2013). Tale conclusione trova conforto nella giurisprudenza costituzionale, contabile e amministrativa poiché la norma *de qua* “è destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto” (sentenze nn. 194 del 2020, 241 del 2018, 235 del 2010). Non rileva in contrario la circostanza che il legislatore regionale abbia regolato in parte il trattamento economico degli incaricati, costituendo ciò un “aspetto marginale” ovvero un “profilo ancillare” della disciplina, incidente solo in via riflessa sulle posizioni soggettive dei collaboratori, “non determinante ai fini dell'identificazione del titolo di competenza” né “ai fini dell'attrazione della disposizione nell'alveo dell'ordinamento civile”.

6.6.6.2. Il collegamento con la peculiare posizione del sindaco nell'ordinamento siciliano

La sentenza n. **70** ha evidenziato come “il potere di nomina dei cosiddetti ‘esperti del Sindaco’ sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano – in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti” (art. 13 della legge regionale n. 7 del 1992), viceversa spettante alla Giunta comunale secondo la previsione generale dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 267 del

2000 – nonché, soprattutto, “in coerenza con la *ratio* di fondo che sorregge la legge regionale n. 7 del 1992. Quest’ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il Sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell’ambito dell’ente locale, che si esplica anche mediante l’esercizio di funzioni generali d’indirizzo, d’impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell’ente. Di qui l’attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all’amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (...), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo”.

6.6.6.3. La (illegittima) previsione del rinnovo dell’incarico oltre il mandato del sindaco che l’ha conferito

La sentenza n. 70 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 14 dello statuto, l’art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alla parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all’amministrazione, consentiva il rinnovo dell’incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l’aveva originariamente conferito. Nonostante l’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 escluda la possibilità per le pubbliche amministrazioni di rinnovare gli incarichi di collaborazione, attesa la natura necessariamente fiduciaria degli incarichi conferiti dall’organo politico, al legislatore regionale è consentito (sentenze nn. 43 del 2019, 53 del 2012, 7 del 2011, 252 del 2009) prevederne “il rinnovo ad opera del Sindaco nel corso del cui mandato l’incarico è stato originariamente conferito”, tuttavia, “per una durata che comunque non ecceda” quella del mandato stesso.

6.6.6.4. La (illegittima) facoltà di conferire l’incarico a supporto degli uffici amministrativi

La sentenza n. 70 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 97 Cost., l’art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, relativo al potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all’amministrazione, limitatamente alle parole “e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l’ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità”. La disposizione, nel consentire “il conferimento dell’incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell’ente”, contrastava con l’art. 7, comma 6, lett. a), del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce espressione dei principi *ex art. 97 Cost.* e consente alle pubbliche amministrazioni di affidare incarichi a soggetti estranei, anziché “provvedere direttamente con il proprio personale all’espletamento dei compiti” ad esse demandati, solo “se la prestazione che ne costituisce l’oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati”. Inoltre, la discrezionalità del legislatore siciliano, nell’identificare gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e gli atti a carattere gestionale, è stata esercitata irragionevolmente in contrasto con il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e funzioni di gestione amministrativa. Nella formulazione precedente alle modifiche apportate dalla disposizione censurata, l’art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992, nel prevedere che gli esperti nominati dal Sindaco “potevano svolgere esclusivamente un’attività strettamente correlata all’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all’organo apicale dell’ente”, non presentava profili di incoerenza, dal momento che la natura delle funzioni conferite giustificava “il rapporto fiduciario a fondamento dell’incarico”. Tale intrinseca coerenza è venuta meno con le modifiche introdotte dalla norma impugnata in base alle quali l’incarico poteva riguardare il sostegno agli uffici amministrativi, con inevitabile influenza sull’attività gestionale, in violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione. Inoltre, la norma appariva irragionevole, in quanto, ai fini dell’individuazione dell’incaricato, è consentito non ricorrere alla selezione comparativa, lasciando la determinazione all’organo politico, solo quando ricorre l’esigenza che alcuni incarichi, data la loro specificità, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae* (sentenza n. 104 del 2007). La censurata disposizione si collocava “oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio di imparzialità la quale (...) va dunque tracciata tra l’attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall’altro” (sentenza n. 304 del 2010).

6.6.6.5. La determinazione della durata e del compenso all'atto del conferimento

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, non prevede che, all'atto del conferimento, l'incarico deve essere definito con riguardo alla durata e al compenso. La norma non contrasta con l'art. 7, comma 6, lett. d), del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale devono essere predeterminati anche durata e compenso dell'incarico, in quanto prevede che l'incarico sia conferito a tempo determinato e detta una disciplina del compenso: tali previsioni “ben possono essere (intese) nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare *ex ante* il perimetro dei diritti e obblighi dei contraenti”.

6.6.6.6. La deroga all'espletamento di procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea, motivata dal peculiare carattere fiduciario del personale di diretta collaborazione

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, consente di derogare alle procedure selettive e all'ordinario requisito della laurea. Le Regioni possono fissare, “in deroga ai criteri di selezione dettati all'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (...) dei propri, autonomi, criteri selettivi che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico (...) a condizione che prevedano (...) criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità del soggetto”. Nella specie, la mancata previsione di procedure selettive è giustificata “nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione” (sentenza n. 7 del 2011) e la qualificazione del personale è “adeguatamente assicurata dal requisito della laurea ordinariamente previsto e dalla documentata professionalità richiesta perché possa essere ampiamente motivato il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo”.

6.6.6.7. Il rispetto della disciplina statale dei limiti e dei divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lett. o), e 15 dello statuto, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare il potere del sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione, non rinvia alle disposizioni statali in materia di limiti e divieti concernenti gli incarichi ai dipendenti pubblici, in servizio e in quiescenza. L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale, cui devono attenersi anche le Regioni a statuto speciale. L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 vieta alle amministrazioni di assegnare “incarichi di studio e consulenza a soggetti già collocati in quiescenza”, allo scopo di evitare che “il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzata dalla Pubblica Amministrazione per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità”. Il divieto è giustificato anche “in ragione del carattere limitato delle risorse pubbliche che giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni” (sentenza n. 124 del 2017). Con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, “nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse” (sentenza n. 215 del 2018).

6.6.7. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto

Si veda, in relazione alla sentenza n. 75, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione — L'attività*.

6.6.8. La (illegittima) dispensa dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo delle istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021

La sentenza n. **108** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost., l'art. 3 della legge siciliana n. 17 del 2021, che dispensava dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le istanze di concessioni già protocollate alla data del 4 gennaio 2021. La disposizione censurata – nel consentire il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei Comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 2005, ancora non si sono dotati di PUDM – finiva per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi regionali nn. 16 del 2017, 1 del 2019 e 32 del 2020 (nella sua versione originaria), di indurre finalmente i Comuni ad avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM. Tali leggi, in particolare, vincolavano le nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del PUDM già adottato dal Comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dal competente Assessorato regionale. Diversamente, la previsione impugnata – eliminando un importante incentivo per i Comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione – determinava “un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei Comuni costieri” rispetto a quanto già assicurato dalla legislazione regionale previgente. Il pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai Comuni costieri, di dotarsi di PUDM non solo non trovava “alcuna ragionevole giustificazione”, ma appariva ancora più evidente considerando che la disposizione impugnata dispensava *tout court* le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla coerenza con i PUDM, senza prevedere espressamente che, nell'ipotesi di approvazione del piano successivamente alla concessione, il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, pena il venir meno della concessione. In definitiva, la disposizione regionale assicurava “esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l'obbligo di dotarsi di PUDM”.

6.6.9. L'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali

La sentenza n. **135** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge siciliana n. 19 del 2020 (come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14, lett. f) e n), dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. l), m) e s), Cost., nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, eliminando il vincolo paesaggistico imposto *ope legis* sulle zone di rispetto dei boschi. La disposizione non travalica la competenza statutaria del legislatore regionale in materia di tutela del paesaggio poiché non è in contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale *ex art.* 140, comma 2, cod. beni culturali che, nel prevedere la trasfusione nel piano paesaggistico dei provvedimenti di vincolo, invero, non reca un principio generale di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici operante anche nei confronti del legislatore regionale. Siffatto principio “non esiste nell'ordinamento né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni” dal citato art. 140 il quale stabilisce solo che i vincoli apposti con provvedimenti amministrativi precedenti all'approvazione del piano paesaggistico regionale devono essere recepiti dallo stesso, non potendo essere revocati in sede di predisposizione o revisione del piano. L'apposizione del vincolo *ex lege*, invece, non è “frutto di una valutazione singolare operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura *lato sensu* politico-discrezionale, operato in via generale ed astratta, del carattere di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni”, sicché l'estensione dell'irrevocabilità a tale fattispecie potrebbe avere “l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela (...) e indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi”, in caso di una rinnovata ponderazione degli interessi. Non potendosi affermare l'esistenza di un divieto per il legislatore territoriale di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, la disposizione impugnata non risulta in contrasto “con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste”, né con i principi del d.lgs. n. 34 del 2018, e l'abbassamento del livello di tutela che reca non deve essere “giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico”; conseguentemente, non sussiste la dedotta violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del paesaggio e di buon andamento dell'amministrazione. Invero, la norma impugnata non è suscettibile di determinare una riduzione del livello di tutela dei boschi e delle foreste al di sotto di quello minimo assicurato dalla disciplina statale in

quanto, essendo, “per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste”, le zone di rispetto “non rientrano nell’oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato” e la relativa regolazione rientra nella piena disponibilità del legislatore regionale. Quanto all’asserita estensione dell’area di applicazione del condono edilizio a opere altrimenti non condonabili, che non consentirebbe più di configurare alcune fattispecie di abuso paesaggistico di per sé non sanabili, la Corte ha osservato che la disposizione censurata è stata adottata “in osservanza dei limiti del potere di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio” (sentenze nn. 68 del 2018, 73 del 2017, 117 del 2015, 290 del 2009, 49 del 2006, 70 del 2005, 196 del 2004). Infatti, l’impugnata disposizione abrogatrice “non incide (...) né sulle scelte di principio relative all’*an*, al *quando* e al *quantum* della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi”, ma si limita a concorrere “alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale” (sentenze nn. 178 e 2 del 2019, 46 del 2014, 63 del 2012), senza allargare l’area del condono né invadere la competenza statale in materia di ordinamento penale. Infine, gli eventuali effetti su procedimenti amministrativi pendenti discendono “dal principio *tempus regit actum* in applicazione del quale l’amministrazione valuta l’esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria”, non essendo invece ascrivibili all’asserita retroattività della norma.

6.6.10. La (illegittima) soppressione del divieto di nuove costruzioni all’interno di boschi e fasce forestali e dell’obbligo di arretramento minimo dal relativo confine

La sentenza n. 135 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 14, lett. n), dello statuto speciale, 3 e 9 Cost., il comma 5 dell’art. 37 della legge siciliana n. 19 del 2020 (come sostituito dall’art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), nella parte in cui abrogava i commi da 1 a 10 e 12 dell’art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, e il successivo comma 6 del citato art. 37 (come sostituito dall’art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021), in quanto sopprimevano la disciplina di protezione relativa all’inedificabilità dei beni boschivi e al rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali dei limiti minimi di arretramento delle costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L’eliminazione dei “limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli per gli strumenti urbanistici comunali” riduceva la protezione delle aree sprovviste di pianificazione paesaggistica “alla mera necessità di un’autorizzazione (prescritta dall’art. 146 cod. beni culturali)” che, “in assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il provvedimento”, non risultava un mezzo efficace per prevenire seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici. Per contro, le norme abrogate dalle disposizioni giudicate illegittime perseguivano “la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale” e costituivano una “disciplina di salvaguardia sostanziale” per le aree sprovviste di piano paesaggistico poiché, nelle more della sua approvazione, consentivano di salvaguardarne la complessiva efficacia, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali”. Siccome “la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell’obbligo di pianificazione paesaggistica”, nell’abrogare le disposizioni *de quibus*, le norme impugnate contrastavano “con le (...) norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell’obbligo di pianificazione”, esorbitando dalla competenza statutaria. Inoltre, l’abbassamento del livello di tutela è risultato irragionevole e arbitrario, in quanto contraddittorio rispetto alla finalità dell’abrogata disciplina volta a incrementare la protezione dei valori paesaggistici e non giustificato dalla cura di altri valori costituzionali. La Corte ha rilevato un ulteriore profilo di illegittimità, correlato alle particolari modalità di approvazione dei piani paesaggistici in Sicilia. In particolare, “le norme di attuazione di tali piani (...) non contengono regole sostanziali sull’uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare” alla legge regionale n. 16 del 1996: pertanto, l’abrogazione dei riferimenti normativi primari determinava la sopravvenuta inoperatività della disciplina d’uso definita in sede di pianificazione e, conseguentemente, “la violazione dell’obbligo di pianificazione paesaggistica considerato nella sua valenza sostanziale”. Infine, si è precisato che, essendo venuto meno il vincolo paesaggistico per le zone di rispetto dei boschi per legittima e autonoma scelta della Regione, la rilevata incostituzionalità dell’art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021 “non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone” (art. 10, comma 11, della legge regionale n. 16 del 1996). L’accoglimento delle questioni, nei limiti indicati, comporta la reviviscenza delle norme regionali abrogate.

6.6.11. L'attribuzione al NORAS del Corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura delle funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive

La sentenza n. **160** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 21 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., da 28 a 36 TFUE, 65 e 81 del regolamento UE n. 528 del 2012 e 17 dello statuto speciale, in quanto attribuisce al NORAS del Corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive. Al riguardo, non può ritenersi che le predette “funzioni di vigilanza (...) debbano riferirsi all'attività di certificazione” introdotta dai commi 1 e 2 dell'art. 6, già ritenuti illegittimi, atteso che la relativa disciplina era contenuta nel comma 5 del medesimo articolo. Invero, le funzioni di controllo introdotte dall'art. 4 devono ragionevolmente “intendersi come limitate a quelle relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante disciplinate dal comma 7 dell'art. 6”, che non è oggetto di censura, e dall'art. 9, concernente l'attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive.

6.6.12. Il legittimo esercizio della funzione giurisdizionale contabile, in sede di giudizio di parifica, pur a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 (rigetto di ricorsi regionali per conflitto di attribuzione tra enti)

La sentenza n. **184** ha dichiarato che spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, ed emessa con la sentenza n. 20/2021/DELIC, depositata il 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto regionale (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale e di quello consolidato per l'esercizio finanziario 2019. Nel rigettare due ricorsi regionali per conflitto tra enti, la Corte ha chiarito che l'impugnata decisione delle Sezioni riunite non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto attribuisce all'Assemblea regionale per l'approvazione con legge del rendiconto generale della Regione e non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione. La suddetta decisione, infatti, non ha causato il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Invero, “oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento. Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi” (sentenze nn. 246 del 2021 e 49 del 2018). La rendicontazione costituisce “presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale” (sentenze nn. 18 del 2019 e 184 del 2016). Inoltre, l'Assemblea regionale ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge regionale n. 30 del 2021, a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità.

6.6.13. La (illegittima) sanatoria, con efficacia retroattiva, delle opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **252**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

6.7. La Regione Trentino-Alto Adige

6.7.1. Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali

6.7.1.1. La competenza del legislatore regionale ad adottare misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni

La sentenza n. **136** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – sollevate in riferimento agli artt. 4 dello statuto e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – di talune norme adottate dalla Regione Trentino-Alto Adige (artt. 2 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014, 3 della legge regionale n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-*bis* della legge regionale n. 2 del 1995, e 15 della legge regionale n. 6 del 2012) e contenenti misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni dei vitalizi dei consiglieri regionali. In particolare, le censurate disposizioni prevedono la riduzione del 20% degli importi, un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo. In linea con la propria giurisprudenza (sentenze nn. 44 del 2021, 254 del 2015, 23 del 2014, 198 e 151 del 2012, 157 del 2007) la Corte ha ricondotto la disciplina del vitalizio regionale (a prescindere dal fatto che essa incida riduttivamente o meno sulla sua misura) alla potestà normativa della Regione – che dispone di competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale addetto (art. 4, n. 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (artt. da 69 a 86 dello statuto) – nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale (art. 31 dello statuto). Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può indirizzare l'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali, rientrando senz'altro tra le norme di coordinamento l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.l. n. 174 del 2012 che, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio e, fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione, fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno. Tuttavia, alla stregua del suo tenore letterale, la richiamata disposizione fa salvi i trattamenti in essere solo quanto ai limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione. Inoltre, tale norma “esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità – e, dunque, dalla portata dell'evocato principio – la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo”.

6.7.1.2. La riduzione del 20% dell'assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà

La sentenza n. **136** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – sollevate in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU – di talune norme adottate dalla Regione Trentino-Alto Adige (artt. 2 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014, 3 della legge regionale n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-*bis* della legge regionale n. 2 del 1995, e 15 della legge regionale n. 6 del 2012) e contenenti misure incidenti negativamente sull'ammontare degli assegni dei vitalizi dei consiglieri regionali. Le censurate disposizioni prevedono la riduzione del 20% degli importi, diretti o di reversibilità, un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo. Tali previsioni intendono corrispondere alle medesime esigenze di equità, sobrietà, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica, rilevate dalla sentenza n. 108 del 2019 con riguardo alla coeva legge regionale n. 4 del 2014. Le misure *de quibus*, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. In particolare, la Corte – dopo aver ricordato che sul piano della ragionevolezza, in generale, è stato considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa (sentenze nn. 236 del 2017 e 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017) – ha ravvisato nella specie la sussistenza di una ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, senza rilevare una lesione del legittimo affidamento, anch'esso “soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (sentenza n. 241 del 2019)”. L'esigenza di “ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento” (sentenze nn. 240 e 108 del

2019). Inoltre, le misure in esame riguardano trattamenti di ammontare elevato rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha escluso la lesione del legittimo affidamento proprio in ragione dell'incisione su un importo elevato (sentenza n. 263 del 2020). Infine, quanto alla prevedibilità degli interventi, si è escluso che gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche in corso di erogazione, insuscettibile di modifiche riduttive *pro futuro*.

6.7.1.3. L'inconferenza di parametri attinenti alle assemblee parlamentari

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, la voce *La peculiarità della sua posizione costituzionale e la non equiparabilità ai Consigli regionali in Il Parlamento*.

6.8. La Regione Valle d'Aosta

6.8.1. La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie e la conseguente operatività della clausola di maggior favore

La sentenza n. 189 ha ribadito che “la competenza concorrente in materia di tutela della salute è più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in ambito sanitario e comporta l'operatività della clausola di maggior favore” *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 37 del 2021).

6.8.2. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore)

La sentenza n. 267 ha precisato che “la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale” *ex art.* 117, quarto comma, Cost. – in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta in quanto rappresenta (sentenza n. 119 del 2019) “una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuita dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 58 del 2021, 77 del 2020, 241 del 2018).

6.8.3. La riconducibilità delle disposizioni sul conferimento degli incarichi di vertice presso l'azienda sanitaria regionale alla materia della tutela della salute, anziché alle attribuzioni statutarie

La sentenza n. 189 ha chiarito che le disposizioni regionali che disciplinano il conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario dell'Azienda USL valdostana, unica per tutto il territorio regionale, “incidono sull'assetto del Servizio sanitario nazionale e sono pertanto riconducibili (...) alla materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.” (sentenze nn. 139 del 2022 e 87 del 2019). Non vengono in rilievo le competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta in materia di “igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica” e di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”, perché “ciò contrasterebbe con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale (...) che, per questa parte, vincola espressamente” le stesse autonomie speciali.

6.8.4. L'istituzione e la gestione del Casinò di Saint Vincent (la competenza statutaria in materia di turismo)

“La possibilità, prevista per la Regione autonoma Valle d'Aosta, di istituire e gestire” il Casinò di Saint Vincent “in deroga al divieto penale del gioco d'azzardo è stata fondata sull'attribuzione, che lo statuto speciale ha riconosciuto alla stessa, della competenza in materia di turismo. I ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco, in linea con quanto disposto dal legislatore statale a partire dal 1949, in armonia con lo Statuto, hanno contribuito alle entrate regionali, al fine (...) di sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario (sentenza n. 152 del 1985)”. Così la sentenza n. 90.

6.8.5. Misure urgenti di contrasto alla pandemia da COVID-19

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 5, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

6.8.6. La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici di taluni interventi edilizi (aperture su pareti esterne e posizionamento di strutture non facilmente rimovibili in aree vincolate), in tempo di pandemia da COVID-19

La sentenza n. 21 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 2, lett. q), dello statuto, l'art. 78, comma 2, lett. d), della legge valdostana n. 8 del 2020 che, nell'ambito delle misure adottate in occasione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, sottraeva all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici alcuni interventi edilizi in aree vincolate, quali aperture su pareti esterne e riposizionamento di strutture non facilmente rimovibili. La disposizione censurata derogava all'art. 146 del codice dei beni culturali, che ha natura di norma di grande riforma economico-sociale e, pertanto, deve ricevere uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Peraltro, è da escludere che, in considerazione delle competenze statutarie, la Regione avrebbe potuto prevedere ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica. Infatti, l'allegato A al d.P.R. n. 31 del 2007, che prevede i casi di esonero, pur avendo rango regolamentare e una natura non tassativa né esaustiva, contiene disposizioni espressive dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali, idonee, pertanto, a vincolare anche la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

6.8.7. La possibilità di realizzare, in costanza di pandemia da COVID-19 e fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi per il mantenimento della capacità di strutture ricettive nonché per la prosecuzione delle attività produttive

La sentenza n. 21 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 2 e 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost. – degli artt. 78, commi 3, lett. a), 4, lett. b), c) e d), e 6, lett. b) e c), della legge valdostana n. 8 del 2020 e 56, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2021. Le disposizioni in esame prevedono la possibilità di realizzare, in costanza della pandemia da COVID-19 e comunque fino al 31 luglio 2025, con modalità semplificate, interventi edilizi su fabbricati esistenti e interventi finalizzati al mantenimento delle capacità ricettive di strutture turistiche, alberghiere e non, e alla prosecuzione delle attività produttive, nel rispetto della normativa sul distanziamento sociale. Esse attengono “alle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, da esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali di grande riforma economico sociale”; e “rappresentano lo svolgimento delle attribuzioni regionali”, tra le quali rientra anche “la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono (...) modalità semplificate” degli interventi edilizi. Invero, atteso che la “possibilità di assentire gli interventi considerati secondo le nuove modalità (...) non implica affatto l'irrelevanza paesaggistica degli interventi”, le norme impugnate non risultano derogare alle disposizioni statali che tutelano beni culturali e paesaggistici, non potendo essere interpretate nel senso che consentono “agli interessati di realizzare opere senza previa autorizzazione paesaggistica, laddove richiesta dalla normativa statale” (sentenze nn. 101 del 2021 e 189 del 2016).

6.8.8. La non spettanza allo Stato del potere di accertare la responsabilità amministrativa di consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione della Casinò de la Vallée spa a totale partecipazione pubblica (accoglimento del ricorso regionale per conflitto intersoggettivo e annullamento dell'impugnata sentenza d'appello della Corte dei conti)

La sentenza n. 90 ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale

riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa. L'approvazione della citata delibera "costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari (sentenza n. 69 del 1985)", rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale valdostano, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., "esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati". In altri termini, l'approvazione con delibera consiliare della ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il Casinò di Saint-Vincent, "pur dando vita a un atto formalmente amministrativo, costituisce, da parte dei consiglieri regionali, esercizio di una funzione riconducibile a valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, inerenti all'autonomia decisionale dell'organo politico della Regione", in quanto tali esenti da responsabilità, in base all'art. 24 dello statuto. Pertanto, la Corte ha disposto l'annullamento della denunciata sentenza nonché di tutti gli atti e provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

6.8.9. L'autorizzazione all'assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per il Presidente e i membri del consiglio d'amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo al 2020 – Auspicio rivolto al Ministro dell'economia e delle finanze

La sentenza n. 153 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 1, della legge valdostana n. 16 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, lett. a), dello statuto speciale e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, sostituendo l'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2006, stabilisce che l'assemblea della società a partecipazione regionale Finaosta spa è autorizzata a innalzare i compensi per il Presidente e i membri del consiglio di amministrazione fino al doppio di quelli previsti per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio 2020. In base al principio di coordinamento della finanza pubblica rinvenibile nel combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, sino all'emanazione del decreto ministeriale ex art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, "il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori" delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni "non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013". Tuttavia, trattandosi di una Regione a statuto speciale, vengono in rilievo le clausole di salvaguardia di cui agli artt. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 e 24-bis del d.l. n. 95 del 2012: quest'ultimo intende "garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale (...) all'azione di risanamento della finanza pubblica" venga "realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale", escludendo così "l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge" per le Regioni ordinarie (sentenze nn. 236 del 2013, 22 del 2014, 215 del 2013). Tale clausola "prefigura un percorso procedurale dominato dal principio consensualistico per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità che lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria" (sentenza n. 241 del 2012). Quanto alle evocate norme interposte, nel porre transitoriamente un tetto di spesa ai compensi degli amministratori delle società partecipate, l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 reca un vincolo che "mostra (...) un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" (sentenza nn. 166 del 2021, 186 del 2019, 64 del 2020) con l'azione riformatrice finalizzata al contenimento della spesa pubblica e risulta riconducibile alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e non a quella esclusiva dell'ordinamento civile. Pertanto, esclusa l'inerenza a una materia di competenza esclusiva, le disposizioni statali interposte "non si applicano alle Regioni a statuto speciale (...) perché rientrano nell'ambito operativo delle richiamate clausole di salvaguardia". Invero, poiché l'aumento dei compensi degli amministratori mira a "un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale della Regione", la norma impugnata risulta "funzionalmente e materialmente connessa con la competenza legislativa primaria della Regione" in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale (art. 2, lett. a, dello statuto). Inoltre, essa non risulta idonea a incidere sul menzionato obiettivo di coordinamento della finanza pubblica che, se limita anche la potestà legislativa delle

autonomie speciali, “in tanto può essere perseguito in quanto, nel condizionare gli interventi legislativi regionali rispetto ai quali viene evocato, sia ragionevolmente rapportato alle situazioni sostanziali che si intendono regolare”. Nella specie, l’esiguità del costo derivante dalla disposizione impugnata e la sua riferibilità esclusiva al bilancio di Finaosta spa portano a escludere che “le situazioni concretamente regolate dal legislatore regionale possano attingere i principi di coordinamento finanziario”. Infine, stante la necessità di introdurre misure adeguate affinché le società a partecipazione pubblica possano attuare un’efficace azione amministrativa “con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria”, il Collegio ha auspicato “la sollecita approvazione del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze previsto dall’art. 11, comma 6, del d. lgs. n. 175 del 2016”, con il quale “si eviterebbero le ulteriori disfunzioni derivanti dall’ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio”.

6.8.10. Norme relative agli incarichi di vertice presso l’azienda sanitaria regionale

6.8.10.1. La possibilità di attingere, ai fini della nomina del direttore generale, per più di una volta dalla rosa di candidati precedentemente definita (in ipotesi diverse dalla scadenza fisiologica dell’incarico)

La sentenza n. **189** 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 della legge valdostana n. 31 del 2021 che prevede la possibilità di attingere, ai fini della nomina del direttore generale dell’azienda sanitaria regionale, per più di una volta dalla rosa di candidati precedentemente definita. La Corte non ha ravvisato l’asserito contrasto con l’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 che richiede l’espletamento di una nuova procedura per la formazione dell’elenco ristretto di candidati, limitando la possibilità di attingere, nell’arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o mancata conferma dell’incarico. Infatti, la scadenza dell’incarico di direttore generale dell’azienda valdostana, unica in tutta la Regione, non può mai avvenire prima del triennio, atteso che la sua durata è compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni, come previsto dalla normativa statale (art. 2, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016), a cui rinvia, non disponendo diversamente, quella regionale (art. 13, comma 8, della legge regionale n. 5 del 2000, come sostituito dalla legge regionale n. 31 del 2021). Di conseguenza, non si può mai verificare che, nell’ipotesi di scadenza fisiologica dell’incarico, sia ancora possibile attingere dall’elenco definito precedentemente. Tale facoltà è destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui quelle di decadenza e di mancata conferma, previste dal legislatore statale. Peraltro, “nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata in merito alle ipotesi in cui attingere dal precedente elenco ristretto, essa deve essere interpretata in senso rispettoso di quella statale” (sentenze nn. 139 e 70 del 2022).

6.8.10.2. La (illegittima) previsione del commissariamento dell’azienda anche alla scadenza naturale dell’incarico di direttore generale

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 2, comma 2, della legge valdostana n. 31 del 2021, che prevedeva una fattispecie di commissariamento nell’ipotesi di vacanza dell’ufficio di direttore generale dell’azienda sanitaria regionale anche alla scadenza naturale dell’incarico. La Corte ha ravvisato il contrasto con il principio fondamentale espresso dall’art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 in quanto la disposizione regionale non ricollegava il commissariamento né a esigenze di carattere straordinario o a una comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza con l’ordinario procedimento (sentenza n. 209 del 2021), né ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate nella sentenza n. 87 del 2019 (intervenuta vacanza dell’incarico nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un’altra; dimissioni dell’intera dirigenza sanitaria o del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la supplenza del direttore sanitario o amministrativo; interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie).

6.8.10.3. L’(illegittima) inclusione nella composizione della commissione per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l’art. 23-bis, comma 1, della legge

regionale n. 5 del 2000, disponeva che la commissione per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario dell'azienda sanitaria regionale fosse composta da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie, anziché da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie. L'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 – evocato quale parametro interposto ed espressivo di un principio fondamentale in materia di tutela della salute – include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti. Tale disposizione, laddove prevede che uno dei componenti possa essere designato dalla Regione, deve essere interpretata nel senso che quest'ultima può esercitare il suo potere all'interno di detta categoria, limitandosi a designare un solo componente che vi rientri. Inoltre, “non può in alcun modo rilevare la natura dettagliata della disposizione statale, perché, alla luce della *ratio* sottesa alla stessa, un simile carattere si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore” (sentenza n. 192 del 2017), né “può essere utilmente evocata un'esigenza di adeguamento della normativa nazionale alla realtà territoriale valdostana”.

6.8.10.4. La collocazione temporale del requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario nei sette anni precedenti alla selezione

La sentenza n. 189 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, in merito al requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario presso l'azienda sanitaria regionale, dispone che i cinque anni di attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie, siano stati svolti nei sette anni precedenti. Il legislatore statale, infatti, non si è premurato di indicare – nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, espressivo di principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze nn. 155 del 2022 e 295 del 2009) – a quale distanza temporale dalla procedura selettiva il requisito in considerazione debba essere integrato. Conseguentemente, “nulla avendo stabilito la legge statale in merito alla collocazione temporale del requisito”, non sussiste “un rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio da essa espresse e si deve concludere che si tratti di profilo rimesso al legislatore regionale”.

6.8.10.5. La (illegittima) previsione di requisiti ulteriori, di competenza o di carriera, per la nomina dei direttori amministrativo e sanitario, rimessi alla determinazione della Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico

La sentenza n. 189 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5 della legge valdostana n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2000, prevedeva, per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario dell'azienda sanitaria regionale, requisiti ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico. La norma si poneva in contrasto con gli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992 che disciplinano i requisiti volti a garantire un alto livello di professionalità dei candidati. L'esigenza di requisiti unitari e omogenei a livello nazionale (sentenza n. 155 del 2022) risulta perfettamente in linea con la facoltà riconosciuta al direttore generale (*ex art.* 3 del d.lgs. n. 171 del 2016) di attingere dagli elenchi anche di altre Regioni per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario. “La genericità della previsione regionale, che consente all'organo politico (la Giunta regionale), in occasione dell'avviso pubblico relativo a ogni nomina, di indicare ulteriori requisiti non predefiniti, per quanto genericamente ancorati a competenza o carriera, non solo altera l'uniformità di disciplina richiesta dal sistema, ma, per il margine di discrezionalità riconosciuto, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale” (sentenza n. 159 del 2018). Inoltre, dal dettato normativo non è emerso che i requisiti rimessi alla Giunta debbano essere intesi come ulteriori e corrispondenti a quelli preventivamente indicati in sede di Conferenza Stato-Regioni, poiché l'accordo ivi raggiunto riguarda la definizione dei criteri di valutazione dei titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera dei candidati, non l'individuazione di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli già delineati dal legislatore statale. La dichiarazione di illegittimità ha investito in via consequenziale il censurato art. 5, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, commi 1, 3 e 4, della legge regionale n. 5 del 2000, utilizzava il termine “minimi”, in quanto “detto termine si connette alla

possibilità di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli indefettibili indicati *nominatim* dalla legge regionale – già sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla normativa statale – per cui si tratta di previsione strettamente e funzionalmente correlata con la porzione della disposizione impugnata (...), costituendo con essa un insieme organico, espressivo di una logica unitaria”.

6.8.11. La proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco

La sentenza n. 267 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lett. 1), Cost. e 2, lett. a) e b), dello statuto speciale – dell'art. 5, commi 9 e 10, della legge valdostana n. 35 del 2021 che prevedono la proroga al 31 dicembre 2022 della graduatoria del concorso per centralinisti dell'emergenza e lo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco. Le norme impuginate, aventi ad oggetto graduatorie concorsuali e funzionali a consentire l'utilizzazione ai fini dell'accesso all'impiego, intervengono in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto e rientrano nella competenza residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa del personale. La circostanza che il personale assunto attingendo dalle suddette graduatorie possa, nel corso del rapporto così instaurato, fruire della mobilità “rappresenta, al più, una conseguenza del tutto mediata e indiretta dell'intervento normativo”. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale spetta anche alla Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di “maggior favore” ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto rappresenta “una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuita dalle (...) previsioni statutarie, fra l'altro sottoposte al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale”. Sotto un diverso profilo, l'opzione di rendere ultrattive le graduatorie per un ampio lasso di tempo può indubbiamente porsi in contrasto sia con le scelte statali – che, nell'intento di chiudere una fase transitoria caratterizzata dalla proroga della loro vigenza, hanno posto nuove regole più stringenti, limitando a due anni la validità – sia con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, si rischia di violare il principio di buon andamento – ove sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o perché non è più attendibile la valutazione dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione necessaria per ricoprire l'incarico – e di “precludere a un'ampia platea di soggetti, normalmente più giovani, la possibilità di prendere parte a nuove selezioni”. Nondimeno, nella specie, la durata della graduatoria per centralinisti dell'emergenza “non è tale (...) da pregiudicare la professionalità dei candidati giudicati idonei” in quanto “si è in presenza di una posizione lavorativa che non richiede lo svolgimento di mansioni connotate da un'elevata professionalità e che, in quanto tale, sarebbe stata soggetta a rapida obsolescenza” e perché il bando, “nel prevedere l'utilizzabilità della graduatoria in questione per la copertura degli altri posti di centralinista che si sarebbero resi vacanti nel termine triennale di validità per essa stabilito, la subordina alla frequenza di un apposito corso di formazione e, quindi, al superamento di un esame finale”. Quanto allo scorrimento di graduatorie per l'assunzione nel Corpo regionale dei vigili del fuoco, assume “un peso certamente significativo la circostanza che l'utilizzazione (...) è condizionata al superamento del percorso previsto dagli artt. 42 e 46 della legge” regionale n. 37 del 2009. Infatti, per l'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco è necessario che i vincitori del concorso frequentino, con esito positivo, un apposito corso al quale si può essere ammessi previa verifica, mediante specifici accertamenti sanitari, sia dell'idoneità psicofisica sia del possesso dei requisiti attitudinali allo svolgimento delle mansioni. Alla luce di tali considerazioni, l'ampio arco temporale di efficacia delle graduatorie, per effetto della loro ulteriore proroga, “può essere tollerato solo nello specifico contesto appena tratteggiato, nel quale una siffatta durata è bilanciata da prescrizioni idonee ad assicurare una efficace valutazione delle perduranti capacità professionali del personale interessato”. Per le stesse ragioni è stata esclusa la fondatezza della censura riferita alla mobilità del suddetto personale. Al riguardo, si è sottolineato che l'art. 30, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che le amministrazioni di destinazione provvedono alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento sia stata accolta, anche predisponendo percorsi specifici o settoriali di formazione tramite la Scuola nazionale dell'amministrazione. Inoltre, con particolare riguardo al Corpo valdostano dei vigili del fuoco, l'art. 232 del d.lgs. n. 217 del 2005 subordina la mobilità, verso il Corpo nazionale, del personale appartenente ai ruoli operativi in possesso del prescritto titolo di studio, oltre che all'assenso dell'amministrazione di

destinazione, anche alla verifica di specifici requisiti e all'accertamento della compatibilità dei percorsi formativi già espletati.

6.9. Le Province di Trento e Bolzano

6.9.1. L'attribuzione alle Province autonome della competenza concorrente in materia di tutela della salute (comprensiva della disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria), in virtù della clausola di maggior favore

La sentenza n. **9** ha ribadito che la competenza concorrente relativa alla tutela della salute, attribuita alle Regioni ordinarie dalla riforma del 2001, essendo “più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera”, “comporta l’operatività della clausola di maggior favore” ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e “spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina” (sentenza n. 231 del 2017).

La sentenza n. **139** ha precisato che la materia in cui rientrano le disposizioni sull’affidamento degli incarichi della dirigenza sanitaria è “quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l’operatività della clausola di maggior favore” di cui all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e “spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina” (sentenze nn. 9 del 2022 e 231 del 2017). D’altronde, l’unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (art. 9, n. 10, dello statuto regionale) è stata espressamente qualificata come “una competenza di tipo concorrente” (sentenze nn. 134 e 59 del 2006, 182 del 1997, 373 del 1995). Perciò, risulta priva di fondamento l’argomentazione secondo cui i dirigenti sanitari rientrerebbero nella più generale categoria del personale degli enti strumentali della Provincia, di modo che la relativa disciplina sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale in tema di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (art. 8, primo comma, n. 1, dello statuto). “Tale tesi contrasta, infatti, con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale e che, per questa parte, vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome” (sentenza n. 354 del 1994).

6.9.2. Le norme statali di riforma economico-sociale sulle procedure di aggiudicazione, sulla conclusione e sull’esecuzione dei contratti pubblici quali parametri interposti che riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa provinciale

La sentenza n. **23** ha sottolineato come “siano proprio la concorrenza e l’ordinamento civile a illuminare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. n. 50 del 2016 relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione e all’esecuzione dei contratti pubblici. Tali disposizioni, pertanto, (...) riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici” (sentenze nn. 166 del 2019, 263 del 2016, 187 del 2013). In particolare, nel confermare che “le norme di riforma economico-sociale, di cui al codice dei contratti pubblici, desumibili dalle esigenze poste dalla concorrenza, si impongono quali limiti alla competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome”, la pronuncia ha chiarito che il “presunto carattere vincolante dei soli obblighi prescritti dal diritto dell’Unione europea non può essere (...) dedotto né dalla sentenza n. 45 del 2010”, né dal d.lgs. n. 162 del 2017 di attuazione statutaria. “La prima si limita a rilevare l’identità concettuale della nozione di concorrenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rispetto a quella accolta dal diritto dell’Unione europea. Il decreto legislativo, dal canto suo, richiama espressamente il necessario rispetto delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese, ma non certo in via esclusiva, quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell’Unione europea in materia di appalti e concessioni”. Lo statuto trentino e il d.lgs. attuativo evocano “non soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall’Unione europea, ma anche l’osservanza delle norme di riforma economico-sociale, tra le quali devono ascrivere quelle dettate dal codice dei contratti pubblici per le procedure di aggiudicazione, comprese le disposizioni relative ai contratti sotto soglia” (sentenze nn. 263 del 2016, 184 del 2011, 283 e 160 del 2009, 401 del 2007),

“senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata” (sentenze nn. 98 e 39 del 2020, 322 del 2008). Nel contempo, resta “confermato il limite imposto alla competenza primaria della Provincia autonoma (...), costituito dal rispetto delle norme di riforma economico-sociale, contemplate dal codice dei contratti pubblici in materia di conclusione e di esecuzione dei contratti”.

6.9.3. L'inidoneità del contesto di emergenza pandemica ad ampliare le competenze provinciali e a giustificare deroghe alle norme fondamentali di riforma economico-sociale (in materia di contratti pubblici)

“Non può (...) dubitarsi che sia inibito al legislatore provinciale derogare all'uniforme disciplina dettata in materia da norme di riforma economico-sociale, quali quelle dettate dal codice dei contratti pubblici, senza che possa in alcun modo rilevare la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19. La precarietà del contesto di emergenza non ha, infatti, ampliato le competenze provinciali, semmai, in una materia come quella dei contratti pubblici, ha acuito le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto”. La crisi economica conseguente all'emergenza pandemica “non può in alcun modo mutare il giudizio relativo ai limiti imposti alla competenza provinciale”. Così la sentenza n. 23 la quale ha altresì affermato che la crisi pandemica “non consente (...) di ravvisare una sorta di generale giustificazione rispetto a possibili deroghe a norme di riforma economico-sociale adottate dallo Stato, né in tal senso potrebbe deporre la (...) Comunicazione della Commissione europea (2020/C 108 I/01)”. Al contrario, “l'esigenza di governare gli effetti economici della crisi e di operare delicatissimi bilanciamenti fra l'istanza di prevenire il rischio pandemico e la connessa necessità di operare semplificazioni delle procedure, da un lato, e le esigenze di garantire la concorrenza nonché la corretta conclusione ed esecuzione dei contratti, da un altro lato, potenziano le ragioni di uniformità della disciplina sottese alle norme di riforma economico-sociale, che in ogni caso solo lo Stato è legittimato a derogare. Non giova certo alle istanze di uniformità, di trasparenza e di certezza del diritto, necessarie in special modo a tutela della concorrenza e delle ragioni dell'eguaglianza sottese all'ordinamento civile, tanto più in un contesto precario quale quello della presente crisi, l'accavallarsi di deroghe, disegnate a livello provinciale, specie se difformi rispetto alle parallele deroghe disposte a livello statale”.

6.9.4. La competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche

La sentenza n. 117 si è diffusamente soffermata sulla competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche. L'art. 9 dello statuto, annoverando, al punto 9, l'utilizzazione delle acque pubbliche tra le materie assegnate alla potestà legislativa concorrente delle Province, esclude espressamente, con formula tuttora vigente, le grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Allo stesso tempo, gli artt. 12 e 13 (quest'ultimo nella versione originaria) dettavano una peculiare disciplina, in cui alle Province erano riservati, da un lato, un ruolo di partecipazione alle decisioni assunte in sede statale, dall'altro, la competenza a stabilire con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia e per le tariffe d'utenza. Il quadro delle competenze provinciali è poi mutato. La riforma operata con legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, attribuendo alle Regioni ordinarie una competenza di cui le Province autonome, all'epoca, non disponevano. Tale competenza concorrente, tuttavia, doveva intendersi estesa anche alle autonomie speciali, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della citata legge costituzionale (sentenze nn. 64 del 2014 e 383 del 2005). In seguito, l'art. 1 del d.lgs. n. 289 del 2006 è intervenuto sull'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, recante norme di attuazione statutaria in materia di energia. In particolare, i novellati commi 2 e 16 hanno stabilito che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e le relative concessioni (ivi compresi i canoni) fossero disciplinate con legge provinciale nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, Cost. nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato. In tale contesto, la Corte ha affermato che spettava allo Stato “intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro (...) alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative (sentenza n. 28 del 2014)”. Nel 2017 la materia è stata oggetto di un singolare intervento

riformatore, volto a modificare incisivamente l'art. 13 dello statuto. L'art. 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 ha innovato la disposizione statutaria, estendendo la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, e precisando che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale. Contestualmente, il successivo comma 834 della legge n. 205 del 2017 ha abrogato il comma 2 dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977. L'attuale formulazione dell'art. 13 (ove compare l'espressione "principi fondamentali dell'ordinamento statale") è parzialmente diversa da quella utilizzata negli artt. 4 e 8 dello statuto (che pongono i limiti dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica"). D'altro canto, l'espressione "principi fondamentali dell'ordinamento statale" non equivale alla formula riferita ai "principi fondamentali" di una specifica materia. Nella specie, dunque, non si è al cospetto di una competenza legislativa concorrente; nel contempo, ragioni di ordine sistematico e testuale non consentono di ritenere che sia conferita alle Province, per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua, un'autonomia più accentuata di quella di cui godono in ogni altra materia di competenza primaria. La collocazione separata della materia *de qua* nell'art. 13 non vale, infatti, a esonerare la relativa legislazione dal rispetto dei limiti validi per la disciplina di tutte le altre materie, quali il rispetto della Costituzione e le norme fondamentali di riforma economico-sociale. In definitiva, l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le Province autonome a superare i limiti fissati dal precedente art. 4 per l'esercizio di una competenza legislativa primaria.

6.9.5. *La (illegittima) previsione dell'esperienza (anche) nel settore privato quale requisito per la nomina a direttore del dipartimento di prevenzione, dei distretti sanitari e del servizio ospedaliero provinciale (norme della Provincia di Trento)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 9, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

6.9.6. *Norme della Provincia di Trento in materia di contratti pubblici*

6.9.6.1. *La (illegittima) previsione dell'affidamento di appalti sopra-soglia di lavori, servizi e forniture mediante procedura negoziata in costanza di pandemia da COVID-19*

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statuari in relazione all'art. 63 cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, che – nell'introdurre misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti di valore superiore alla soglia europea, temporalmente circoscritte, nella loro vigenza, alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – prevedeva l'affidamento dei lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea mediante procedura negoziata. La Corte, dopo aver ricondotto la disposizione censurata all'ambito delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, attinente alla materia della tutela della concorrenza (sentenze nn. 98 del 2020 e 28 del 2013), ha ricordato che la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando – regolata, in generale, a livello statale, dall'art. 63 cod. contratti pubblici e, a livello provinciale, dall'art. 33 della legge provinciale n. 26 del 1993 – è "una peculiare figura (sentenza n. 168 del 2020) di aggiudicazione, fortemente limitativa della concorrenza, il ricorso alla quale richiede rigorosi presupposti, che devono inserirsi in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale (sentenza n. 160 del 2009)". La norma impugnata presentava un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale poiché, mentre la previsione statale attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di avvalersi di tale procedura meno competitiva, la disciplina provinciale contempla un automatismo, operando "una cristallizzazione *ex ante* della valutazione che, viceversa, il codice dei contratti pubblici rimette alla discrezionalità dell'amministrazione", chiamata a compiere questa scelta "nella misura strettamente necessaria e sulla base dell'accertamento in concreto delle ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili". Per analoghe ragioni la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 52, comma 2, della legge provinciale n. 3 del 2020, intervenuto a modificare la disposizione censurata ampliandone sia l'efficacia temporale, estesa a tutta la durata dello stato di

emergenza, sia l'ambito oggettivo di applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia. Tali modifiche hanno determinato "un inasprimento del contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici, cui si aggiunge la violazione" del successivo art. 157, comma 1, "che regola a livello statale l'affidamento di incarichi tecnico-professionali, con conseguente violazione dei limiti statutari rappresentati dalle norme di riforma economico-sociale cui sono ascrivibili le citate norme codicistiche". La situazione di contrasto non è venuta meno con l'art. 2 del d.l. n. 76 del 2020, che non può determinare una sanatoria retroattiva dell'illegittimità costituzionale e, nel merito, ha previsto la possibilità di utilizzo della procedura negoziata mentre la normativa provinciale ne prevedeva l'obbligatorietà.

6.9.6.2. La (illegittima) previsione della valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per superamento dei limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 3, lett. a), b) e c), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui, intervenendo in materia di contratti pubblici, prevedeva la valutazione dell'offerta tecnica in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare. In base alla norma di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 95, comma 6, del codice, i criteri di aggiudicazione dell'offerta, da stabilirsi nei documenti di gara, devono essere "pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto" e l'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, "quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto". Il Collegio ha motivato la decisione sulla base di molteplici considerazioni, con particolare riguardo all'obbligatorietà prevista dalla norma censurata che, diversamente dalla disciplina statale, non lascia alcuna discrezionalità di apprezzamento all'amministrazione aggiudicatrice in ordine alla scelta se tradurre un elemento in dati quantitativi o tabellari. Inoltre, le lett. a) e b) del denunciato comma 3, facendo espresso riferimento alle micro, piccole o medie imprese subappaltatrici o fornitrici locali, hanno introdotto un elemento discriminatorio su base territoriale, ontologicamente incompatibile con un giudizio di tipo qualitativo. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimi, per violazione dei medesimi parametri, i commi 4, lett. c), e 6 dell'art. 52 della legge provinciale n. 3 del 2020. La prima disposizione – pur introducendo un criterio composito, che ponderava la preferenza per chi si impegna a subappaltare a determinate imprese con la qualità organizzativa delle risorse impiegate – ha lasciato "immutati i profili discriminatori e di indeterminatezza dell'art. 2, comma 3, della legge" provinciale n. 2 del 2020, "già presenti e censurati rispetto alla sua originaria formulazione", in quanto impediva, di fatto, "alla stazione appaltante di scegliere i criteri maggiormente in grado di valorizzare gli elementi delle singole offerte utili e vantaggiosi per la realizzazione dell'opera". Anche il comma 6, che ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 2 della legge provinciale n. 2 del 2020, nell'autorizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, le stazioni appaltanti a utilizzare tutti gli elementi di valutazione di cui al comma 3, continuava "ad imporre che essi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, così limitando a valle l'autonomia dell'amministrazione" e a conferire "rilevanza a elementi in sé discriminatori, avulsi in quanto tali da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta". Per le stesse motivazioni la Corte ha dichiarato illegittimo anche l'art. 1, comma 4, della legge provinciale n. 13 del 2020, che – modificando nuovamente l'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020 – ha esteso agli appalti di lavori la facoltà di scelta degli elementi indicati dalla medesima disposizione.

6.9.6.3. La (illegittima) previsione della valutazione della componente del prezzo con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 nonché l'art. 52, comma 7, della legge provinciale n. 3 del 2020 che ha abrogato la precedente disposizione ma ne ha esattamente trasfuso il contenuto nel comma 6-bis del citato art. 2. Entrambe le disposizioni prevedono un identico e predefinito meccanismo di valutazione per la componente del prezzo relativa al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ricorso a formule matematiche. In particolare, si fa riferimento a formule di tipo bilineare caratterizzate dal fatto che all'aumentare del ribasso, il vantaggio nella valutazione dell'offerta cresce a un ritmo sempre più limitato.

Per un verso, il pregio è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo; per un altro verso, il difetto è di limitare la concorrenza basata proprio sul prezzo. La violazione della norma di riforma economico-sociale *ex art. 95, comma 6, del codice* è derivata dall'automatica imposizione di un criterio predefinito di valutazione della componente del prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La previsione censurata, infatti, impediva “alla stazione appaltante, che ritenga di dover dare maggior peso alla componente del prezzo, alla luce dell'oggetto e della natura del contratto, di poter scegliere una formula diversa” e finiva per “tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice”.

6.9.6.4. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere motivatamente a criteri valutativi discrezionali, solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale *ex art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020*, il quale prevedeva che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e tempestività, le amministrazioni aggiudicatrici potessero ricorrere motivatamente a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto. La disposizione provinciale – limitando l'utilizzo dei criteri di valutazione di natura discrezionale ai soli casi in cui fosse “necessario” ed escludendo quelli di semplice pertinenza, in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto – si poneva in contrasto con la normativa statale poiché comprimeva la possibilità delle stazioni appaltanti di valutare le offerte secondo i criteri e i metodi ritenuti più idonei, valorizzando elementi qualitativi.

6.9.6.5. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei parametri statutari in relazione alle norme di riforma economico-sociale *ex art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020*, che prevedeva la facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di operare esclusioni automatiche delle offerte anomale anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la funzione del giudizio di anomalia dell'offerta è quella di garantire un equilibrio tra la convenienza per la pubblica amministrazione ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitare un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle regole di mercato, con possibile pregiudizio della stessa corretta esecuzione del contratto. I citati commi dell'art. 97 del codice stabiliscono le modalità di valutazione della congruità delle offerte quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Salvo che in casi tassativamente individuati, la soglia di anomalia, per come definita dal codice, non determina l'esclusione automatica delle offerte, ma il superamento determina l'introduzione di un sub-procedimento di verifica delle ragioni che eventualmente depongono per la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta. Diversamente dalla disciplina statale, la normativa censurata, nel rinviare a un regolamento di attuazione, consentiva all'amministrazione di operare esclusioni automatiche e in tal modo violava un principio del codice dei contratti pubblici che “fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (...) affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti (sentenza n. 263 del 2016)”. La Corte, poi, ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statutari derivanti dagli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea, l'art. 52, comma 8, della legge provinciale n. 3 del 2020 che, nel modificare l'art. 2, comma 8, della precedente legge n. 2 del 2020, sanciva che “con regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale”, conformi a quanto previsto dall'art. 40 della legge provinciale sui lavori pubblici del 1993, “solamente nel caso di ricorso ai criteri di cui al comma 3». Nonostante la riduzione dell'ambito di intervento, permaneva il rinvio a forme di esclusione automatiche, in conflitto con il diritto europeo, relativamente al quale la Corte di giustizia ha ribadito il carattere illegittimo dell'esclusione automatica delle offerte anomale (sentenze 10 settembre 2020, in causa C-367/19, Tax-Fin-Lex d.o.o.; 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP

spa e altro). L'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse potrebbe, in particolare, "configurare una discriminazione indiretta, danneggiando in pratica gli operatori degli altri Stati membri che, essendo dotati di strutture dei costi diverse, potendo beneficiare di economie di scala rilevanti o desiderando ridurre al minimo i propri margini di profitto al fine di inserirsi più efficacemente nel mercato di riferimento, sarebbero in grado di presentare un'offerta competitiva e nel contempo seria e affidabile, della quale l'amministrazione aggiudicatrice non potrebbe tuttavia tenere conto".

6.9.6.6. La (illegittima) previsione dell'affidamento di lavori sotto-soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statuari in relazione alla norma di riforma economico-sociale ex art. 36 cod. contratti pubblici, l'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 che prevedeva l'affidamento di lavori sotto-soglia mediante procedura negoziata per fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia. La disposizione impugnata contemplava il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale n. 26 del 1993, in via di automatismo e non come mera facoltà, diversamente dall'art. 36, comma 2, del codice. Ulteriori profili di contrasto con la normativa statale sono stati evidenziati dal rinvio al citato art. 33 che prevede, tra l'altro, l'individuazione da parte della stazione appaltante degli operatori economici da consultare secondo criteri diversi da quanto indicato dall'art. 36, comma 2, lett. b), c) e c-bis), cod. contratti pubblici.

6.9.6.7. La (illegittima) facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto-soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statuari in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 13 del 2020 nella parte in cui, modificando l'art. 3, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020, attribuiva alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di valutare l'offerta tecnica, nell'ipotesi di affidamento di lavori sotto-soglia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base a elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, secondo quanto previsto dal caducato art. 2, commi 3 e 5-bis, della medesima legge provinciale 2 del 2020.

6.9.6.8. L'(illegittima) attribuzione alla partecipazione alle procedure di gara del valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e la (illegittima) posticipazione della relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statuari in relazione alla norma di riforma economico-sociale ex art. 80 cod. contratti pubblici, l'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, che attribuiva alla partecipazione alle procedure di gara il valore di autodichiarazione sull'insussistenza di motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione e posticipava la relativa verifica a un momento successivo all'aggiudicazione ma antecedente alla stipula del contratto. L'art. 80 cod. contratti pubblici individua le cause di esclusione dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione e indica le conseguenze della presentazione di false dichiarazioni e documentazioni. La disciplina statale richiede che siano dichiarate e talora documentate precise informazioni, che non è possibile desumere dal mero fatto della presentazione della domanda di partecipazione, tanto più che un fatto concludente non consente di imputare alcuna responsabilità per un falso che non è stato neppure dichiarato. Il censurato comma 1, quindi, equiparando un comportamento concludente, quale la partecipazione alla procedura di aggiudicazione, a un'autodichiarazione sull'insussistenza dei motivi di esclusione e sul possesso dei criteri di selezione, introduceva una norma di contenuto radicalmente difforme rispetto all'art. 80 cod. contratti pubblici e alla sottesa esigenza di tutela della concorrenza. Anche il comma 2 – che posticipava, a un momento successivo all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, la verifica in merito all'assenza dei motivi di esclusione e al possesso dei requisiti di selezione – introduceva una normativa difforme dall'art. 80 che evoca l'esclusione dalla partecipazione alla gara per coloro che non abbiano i requisiti previsti, onde evitare che

operatori che ne siano privi prendano parte alla procedura, in violazione della *par condicio* e della trasparenza. Invero, spetta “allo Stato bilanciare la tutela della concorrenza con la semplificazione delle procedure. (...) la scelta di consentire o meno l’inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 39 del 2020). In ogni caso, mentre la disciplina statale stabilisce la possibilità di invertire l’esame delle offerte rispetto alla verifica dell’idoneità degli offerenti solo relativamente alle procedure aperte (alle quali di norma partecipano numerosi operatori), unicamente in termini di facoltà concessa alle stazioni appaltanti, previa indicazione nel bando o nell’avviso di gara, la disposizione impugnata prevedeva tale inversione per qualunque procedura e in via di automatismo.

6.9.6.9. L’affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia: la (illegittima) previsione di specifiche percentuali quali riferimento, seppur derogabile, per la valutazione di congruità del ribasso offerto e la (illegittima) preferenza accordata al criterio del prezzo più basso

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per contrasto con i limiti statuari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all’art. 95 cod. contratti pubblici, l’art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020 che, per l’affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia, prevedeva specifiche percentuali quali riferimento per la valutazione di congruità del ribasso offerto. La disposizione, pur consentendo al responsabile del procedimento una facoltà di deroga, ma solo se necessario, di fatto irrigidiva *ex lege* il giudizio sulla congruità del ribasso, senza trovare riscontro nella legislazione statale in base alla quale spetta alla discrezionalità della stazione appaltante “tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell’offerta, quanto giudicare la logicità, la ragionevolezza e l’adeguatezza di un ribasso eventualmente anomalo”. In senso analogo si è già pronunciata la sentenza n. 16 del 2021 che ha giudicato illegittima una norma siciliana in cui era delineato “un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici”. La Corte ha altresì dichiarato illegittimo, per superamento dei limiti statuari in relazione all’art. 95 cod. contratti pubblici, l’art. 6, comma 3, secondo periodo, della medesima legge provinciale che, per l’affidamento di incarichi tecnici sotto-soglia, privilegiava il criterio del prezzo più basso, mentre consentiva di adottare quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa “solo se necessario in ragione della natura, dell’oggetto o delle caratteristiche del contratto”, oltre che in caso di progettazione architettonica. La disposizione provinciale si poneva in evidente contrasto con la norma statale richiamata (che considera eccezionale e residuale il criterio del minor prezzo) e, più in generale, con il *favor* che la disciplina statale (sentenze nn. 114 del 2011 e 221 del 2010) e quella europea (direttiva 2014/24/UE; Corte di giustizia, sentenza 7 ottobre 2004, in causa C-247/02, Sintesi spa) assicurano al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

6.9.7. Norme della Provincia di Bolzano in materia di contratti pubblici

6.9.7.1. La (illegittima) previsione di criteri di aggiudicazione nell’ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statuari in relazione all’art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, l’art. 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che fissava una serie di criteri di aggiudicazione nell’ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale. In via preliminare la Corte – pur evidenziando l’ambiguità della previsione impugnata che non chiariva se facesse riferimento a criteri premianti o a veri e propri criteri di aggiudicazione – ha valutato non inconferente il richiamo dell’evocato parametro interposto. Nel merito, sono stati ritenuti discriminatori alcuni dei criteri contenuti nella disciplina censurata, come tali inidonei a consentire la valutazione della qualità dell’offerta. Essi si ponevano in contrasto con la disciplina statale che – pur facendo riferimento all’agevolazione alla partecipazione di micro, piccole e medie imprese – “impone espressamente il rispetto dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento e di proporzionalità”. Per altri criteri, è stata rilevata una formulazione generica e inadeguata “a orientare la discrezionalità dell’amministrazione aggiudicatrice”,

tenuta ad avvalersi di parametri “connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all’oggetto e alle caratteristiche dell’appalto”.

6.9.7.2. La (illegittima) previsione della facoltà di affidamento diretto dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all’art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, l’art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che consentiva, in particolare, di procedere all’affidamento diretto dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria e dei servizi connessi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti. In via preliminare la Corte – dopo aver ribadito che anche la disciplina sull’affidamento dei servizi tecnici relativi all’architettura e all’ingegneria è riferibile all’ambito della legislazione sulle procedure di affidamento – ha sottolineato che l’art. 157 del codice contiene una disciplina uniforme della concorrenza che si impone quale limite alla legislazione degli enti autonomi, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che vantino in materia una competenza primaria (sentenze nn. 186 del 2010 e 322 del 2008). Nel merito, la disposizione provinciale è stata reputata difforme dal parametro interposto richiamato. Innanzitutto, essa ometteva di prevedere il rispetto di taluni principi, quali quelli di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza; in secondo luogo, introduceva una soglia diversa (da 40.000 a 150.000 euro invece che da 40.000 a 100.000 euro) per consentire gli affidamenti diretti; infine, prevedeva la consultazione di un numero di operatori inferiore a quello indicato a livello statale (tre anziché cinque).

6.9.7.3. La (illegittima) previsione, per gli appalti sotto-soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, dell’invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all’art. 36, comma 2, lett. d), cod. contratti pubblici, l’art. 16 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva, per gli appalti sotto-soglia di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2 milioni di euro, l’invito mediante procedura negoziata rivolto ad almeno dodici operatori, ove esistenti. La Corte ha rilevato l’evidente difformità tra l’assetto delineato dalla norma provinciale e la disciplina statale che, per i contratti tra il milione di euro e la soglia di cui all’art. 35 del codice, impone l’utilizzo della procedura aperta.

6.9.7.4. La (illegittima) sospensione dell’obbligo, per tutte le procedure di gara, di corredare l’offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all’art. 93 cod. contratti pubblici, l’art. 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva la sospensione dell’obbligo, per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e importo, di corredare l’offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria. La cauzione provvisoria “è strettamente funzionale alla tutela della concorrenza” e “serve a garantire, ai sensi dell’art. 93, comma 6, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata sottoscrizione del contratto a seguito dell’aggiudicazione, per fatti riconducibili all’affidatario o per l’adozione di informazione antimafia interdittiva, nonché, ai sensi dell’art. 103, comma 3, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata costituzione da parte dell’aggiudicatario della garanzia definitiva”. In altri termini, essa assicura la serietà e la correttezza delle offerte, responsabilizzando i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di diligenza, allo scopo di prevenire l’inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive.

6.9.7.5. La (illegittima) previsione della stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all’art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici, l’art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che ammetteva la stipula del contratto anche prima della verifica dei requisiti di

partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia. La disposizione era in evidente contrasto con l'art. 32 del codice, per il quale l'aggiudicazione, che necessariamente precede la stipula del contratto, non può qualificarsi come accettazione dell'offerta e diventa efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Con tale ultima previsione, il legislatore statale ha inteso evitare di aggiudicare la gara, in violazione del principio di *par condicio*, a un soggetto che non avrebbe dovuto neppure partecipare e ha voluto impedire la conclusione di un contratto prima della verifica dei requisiti di ammissione ed esclusione. Per converso, se si addivenisse alla conclusione del contratto, senza aver operato le dovute verifiche, e si attendessero i tempi della risoluzione dello stesso, il miglior offerente potrebbe non essere più interessato, o perché l'opera è stata oramai già iniziata o perché lo stesso ha eventualmente accettato una diversa commessa. Infine, la norma impugnata non risultava compatibile con il rispetto dei termini del cosiddetto *standstill*, previsti dai commi 9 e 11 dell'art. 32 del codice, e con la *ratio* ad essi sottesa.

6.9.7.6. La (illegittima) previsione dell'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici, l'art. 18, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che disciplinava, per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, l'esecuzione in via d'urgenza, che può aver luogo dopo l'aggiudicazione, ma prima della conclusione del contratto. L'istituto dell'esecuzione in via d'urgenza è ammesso dalla normativa statale in presenza di presupposti tassativi. Esso opera come una deroga eccezionale alla regola, espressione dei principi generali della materia contrattuale, secondo cui il contratto trova esecuzione dopo la sua conclusione e sempre che sia in grado di produrre i propri effetti. La disposizione provinciale, invece, pur facendo salvo quanto stabilito dalla normativa statale, di fatto introduceva un regime contrastante con una disciplina prettamente privatistica, là dove ammetteva l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture. Solo il legislatore statale – chiamato a garantire l'uniformità della disciplina in materia contrattuale che invoca istanze di eguaglianza formale a livello territoriale – può consentire per legge, in deroga ai principi generali, l'esecuzione delle prestazioni prima della stessa conclusione del contratto, rientrando tale scelta nella sua competenza esclusiva.

6.9.7.7. La (illegittima) previsione dell'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, e del pagamento in acconto, a beneficio delle imprese fornitrici, dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate

La sentenza n. 23 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 18, commi 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che prevedevano rispettivamente l'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del 60% del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati a essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima, nonché, a beneficio delle imprese fornitrici, il pagamento in acconto dell'80% del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate. L'esecuzione del contratto e la disciplina delle modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto attengono all'ordinamento civile e sono, pertanto, suscettibili di trovare la loro regolamentazione nell'uniforme disciplina statale, salvi gli spazi lasciati all'autonomia privata. Premesso che la regola generale in materia di appalto è quella che vede sorgere il diritto dell'appaltatore al pagamento del corrispettivo con l'accettazione dell'opera da parte del committente (art. 1665 cod. civ.), tuttavia tale "principio di postnumerazione" del corrispettivo viene temperato per gli appalti pubblici da una disciplina speciale (art. 113-bis cod. contratti pubblici) che consente, oltre a un'anticipazione del corrispettivo, anche il pagamento di acconti in corso d'opera. A giudizio della Corte, però, le disposizioni censurate non trovavano alcuna corrispondenza nelle prescrizioni statali; inoltre, nel prevedere la possibile deroga anche al contenuto di contratti già conclusi, si ponevano in contrasto con l'art. 1372, primo comma, cod. civ., il quale sancisce che il contenuto del contratto ha forza di legge fra le parti. Tale

principio non può essere derogato da disposizioni provinciali difformi, non competenti a regolare la materia dell'ordinamento civile, *a fortiori* tramite meccanismi con efficacia retroattiva.

6.9.7.8. *La (illegittima) facoltà della stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%*

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici, l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020, che – pur facendo salvo l'art. 49 della legge provinciale n. 16 del 2015 che, con riferimento al valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché di servizi e forniture a esecuzione istantanea, indica un importo di anticipazione pari al 20% – di fatto derogava, sia pure temporaneamente, a tale previsione, introducendo la possibilità per la stazione appaltante di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40%. La disposizione si poneva in contrasto con la disciplina statale secondo cui l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20% del valore del contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata la prestazione e, specificatamente, entro quindici giorni dall'effettivo inizio della stessa. L'istituto dell'anticipazione del prezzo si colloca nell'ambito dell'esecuzione del contratto ed è assimilabile all'acconto sul prezzo, entrambi aspetti di competenza del solo legislatore statale. Infine, la disciplina censurata condizionava fortemente la concorrenza per mezzo di un privilegio doppiamente lesivo, prevedendo l'anticipazione del prezzo al 40% solo a livello provinciale ed estendendo il beneficio a chi avesse partecipato a procedure già bandite.

6.9.7.9. *La (illegittima) prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie*

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 106, cod. contratti pubblici, l'art. 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che prevedeva la prorogabilità della durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie. La norma è risultata difforme dalla disposizione statale che prescrive una duplice condizione per la proroga tecnica: la previsione nel bando e nei documenti di gara di un'opzione di proroga e la limitazione della proroga al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un altro contraente. Il legislatore provinciale ha inciso su una materia di rilevanza centrale per la concorrenza, tenuto conto che l'eccezionalità dell'istituto della proroga tecnica non tollera, in alcun modo, deroghe. La Corte, riprendendo affermazioni riferite alle concessioni demaniali, ha ribadito che “discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici non possono essere adottate, neppure nell'esercizio di una competenza primaria, in quanto incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato” (sentenze nn. 139 e 10 del 2021, 1 del 2019, 171 del 2013, 213 del 2011).

6.9.7.10. *La (illegittima) qualificazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali come norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e la (illegittima) regolazione del relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022)*

La sentenza n. **23** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei limiti statutari, l'art. 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2020 che qualificava alcune disposizioni, contenute nella stessa legge e già dichiarate incostituzionali, quali norme speciali di contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica causata dal COVID-19 e ne regolava il relativo arco di vigenza (fino al 15 aprile 2022). La previsione censurata è risultata affetta dai medesimi vizi di illegittimità accertati con riferimento ai singoli articoli che essa richiamava.

6.9.8. *L'(illegittima) autorizzazione alla Provincia di Trento a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS (norme della Provincia di Trento)*

La sentenza n. **86** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lett. 1), e terzo, Cost., dell'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 7 del 2021 che autorizzava la Provincia a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino

spa, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata ITAS. L'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) individua i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale tra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nel catalogo di cui al suo comma 2. Nella specie, l'oggetto della partecipazione prevista dall'impugnata disposizione – costituito dall'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale – “eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS spa e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento, restando influente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale” e che la Provincia, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, “sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio”.

6.9.9. Norme della Provincia di Trento in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche

6.9.9.1. La previsione nel bando dell'obbligo del concessionario di dotarsi, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 117, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

6.9.9.2. La (illegittima) previsione di passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico

La sentenza n. 117 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 13 dello statuto e 117, secondo comma, lett. e), Cost., gli artt. 8, comma 14, e 16, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2020 (quest'ultimo nella parte in cui introduceva l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7, della legge provinciale n. 4 del 1998), in quanto inserivano nella procedura di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche passaggi procedurali non compatibili con il principio del procedimento unico *ex art. 12, comma 1-ter, lett. m)*, del d.lgs. n. 79 del 1999. Le norme censurate prevedevano che, “per la valutazione delle richieste di partecipazione alla gara, la Provincia si (avvalsesse) di apposita commissione tecnica costituita da almeno tre esperti, nominati dalla Giunta”, che doveva apprezzare le offerte dal punto di vista tecnico ed economico, la congruità delle stesse, e quindi redigere la graduatoria; la formazione della graduatoria comportava l'aggiudicazione in via provvisoria della concessione; dopo la verifica della commissione circa l'assenza di motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicatario provvisorio, questi doveva trasmettere la domanda di provvedimento unico alla competente struttura provinciale in materia di risorse idriche, tenuta a convocare una conferenza di servizi per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. Soltanto in quella fase della procedura, la domanda con la documentazione correlata veniva trasmessa “a tutte le altre amministrazioni, anche non provinciali, interessate, che (svolgevano) l'istruttoria per i profili di competenza”. Ai sensi della normativa censurata, “la fase della selezione delle offerte non (vedeva) affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico”, in quanto nella conferenza di servizi “le amministrazioni partecipanti, ciascuna per quanto di competenza (potevano) evidentemente valutare solo la domanda pre-selezionata, indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso”. Conseguentemente, le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela di interessi di primaria rilevanza costituzionale restavano “escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia”, laddove la normativa statale dispone la partecipazione, in base alle caratteristiche concrete della concessione, delle competenti amministrazioni statali al procedimento unico, il quale “deve comprendere anche la fase della selezione delle offerte”, non essendo sostenibile che si attivi “solo nel momento in cui deve essere valutata un'unica offerta, proveniente da un soggetto già precedentemente selezionato”. La disciplina statale sul procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale cui devono attenersi anche le autonomie speciali nell'esercizio della loro competenza legislativa primaria e che può trovare immediata applicazione, insieme alla normativa statale in tema di partecipazione procedimentale, nelle more dell'intervento

correttivo del legislatore provinciale. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo in via consequenziale l'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 9 del 2020, nella parte in cui introduceva l'art. 1-*bis* 1.8, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dopo l'art. 1-*bis* 1.7, della legge provinciale n. 4 del 1998, in quanto recante una disciplina avvinta da stretta ed esclusiva dipendenza da quella dei commi espressamente impugnati. La rilevata illegittimità non ha determinato alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione, in sostituzione delle disposizioni caducate, sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto (sentenze nn. 166 del 2019, 263 del 2016, 114 del 2011), sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate. Nell'esercizio della propria competenza e nel rispetto del principio del procedimento unico, "il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedurali".

6.9.10. La procedura di affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa (norme della Provincia di Bolzano)

6.9.10.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina a regime

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, Cost., 5 e 9, primo comma, n. 10), dello statuto speciale trentino, dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale di Bolzano n. 7 del 2001, che disciplina la procedura di affidamento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione di struttura complessa, prevedendo in particolare che il direttore generale scelga il candidato attingendo da una rosa selezionata da un'apposita commissione. La dirigenza sanitaria è sottoposta alla speciale regolamentazione del d.lgs. n. 502 del 1992 il cui art. 3, comma 1-*bis*, stabilisce che l'organizzazione e il funzionamento delle unità sanitarie locali sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. Con riguardo al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, il d.l. n. 158 del 2012, senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto di nomina, ha modificato il d.lgs. n. 502 del 1992 per quanto concerne la composizione e i criteri di nomina della commissione incaricata di formare la graduatoria nonché il procedimento da seguire per la selezione dei candidati (art. 15, comma 7-*bis*). L'attività di valutazione della commissione, sebbene procedimentalizzata, rimane preparatoria del provvedimento finale di conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che conserva la natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, da motivare specificamente nel caso in cui il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il miglior punteggio. Anche se la sentenza n. 354 del 1994 ha dichiarato illegittimo l'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui elevava al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale una serie di articoli del detto complesso normativo, nel caso in esame si è riconosciuta la natura di principi fondamentali alle norme contenute nel richiamato art. 15, comma 7-*bis*, "dovendosi valutare concretamente la portata di principio fondamentale di ciascuna disposizione" (sentenze nn. 170 del 2001, 482 del 1995, 464 del 1994, 349 del 1991). Invero, i precetti fissati da tale disposizione risultano "da qualificare come principi fondamentali della legislazione, essendo funzionali all'esigenza, che costituisce la stessa *ratio legis* della novella legislativa, da un lato, di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e, dall'altro, di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo, rendendo, nel contempo, la procedura di nomina pienamente trasparente e controllabile". Ferme le differenze tra la procedura prevista dalle disposizioni statali e quella stabilita dall'art. 6 della legge provinciale n. 4 del 2017, la norma censurata si limita a stabilire genericamente che l'affidamento di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione e che la procedura di selezione dei candidati, la composizione e la nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore. Il regolamento di esecuzione, adottato con decreto del Presidente della Provincia n. 29 del 2021, applica la disposizione censurata in conformità ai principi fondamentali della legislazione statale, prevedendo, oltre alla composizione della commissione e al procedimento da seguire per la valutazione, l'obbligo di motivazione dell'atto di nomina da parte del direttore generale nel caso in cui non venga scelto il candidato che ha ottenuto il miglior punteggio. La genericità della disposizione censurata e lo stesso rinvio alla disciplina di settore consentivano, anche prima dell'emanazione del regolamento di esecuzione, "una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale".

6.9.10.2. La (illegittima) disciplina transitoria (la composizione della commissione di selezione)

La sentenza n. 139 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 6 della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2017, il quale prevedeva in via transitoria, fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione *ex art.* 48, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2001, che la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati all'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa fosse nominata dal direttore generale e fosse composta dal direttore sanitario o da un suo delegato e da due esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno nominato dal Consiglio dei sanitari. La disposizione, abrogata con l'entrata in vigore del regolamento di esecuzione adottato con decreto del Presidente della Provincia n. 29 del 2021, è risultata palesemente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale dal d.l. n. 158 del 2012, che costituisce "un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente". La normativa statale stabilisce, infatti, che la commissione incaricata della selezione dei candidati sia composta per tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio. Invece, la norma censurata prevedeva che facessero parte della commissione il direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto) e due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria, senza che la sua formulazione letterale consentisse, "in alcun modo, un adeguamento, in via interpretativa, (...) ai principi fondamentali della legislazione".

6.9.11. La spettanza allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, del potere di disporre la limitazione definitiva dei trattamenti di dati connessi all'impiego della certificazione verde COVID-19 a livello provinciale e di diffidare la Provincia dall'adozione o attuazione di iniziative non conformi alla legislazione statale (rigetto del ricorso per conflitto intersoggettivo della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 164, nel rigettare il ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, ha dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con i quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta provinciale 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la Provincia a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale. Gli atti del Garante, lungi dal rappresentare l'esercizio di "un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge" (sentenze nn. 164 del 2021, 255 del 2019, 10 del 2017, 260 e 104 del 2016), costituiscono il puntuale esercizio di poteri attribuiti da un atto dell'Unione direttamente applicabile (art. 58, par. 2, lett. a e f, del regolamento n. 2016/679/UE), quali il potere di "imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento dei dati personali, incluso il divieto di trattamento", e il potere di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento in merito alla possibile violazione del regolamento europeo. Peraltro, la disciplina del *green pass* va ascritta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale poiché la certificazione verde ha la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità. Al fine di raggiungere tale obiettivo, una volta constatato che la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37 del 2021), non possono riconoscersi i margini di intervento all'autonomia regionale ammessi dalla sentenza n. 271 del 2005 con riguardo all'attribuzione di "organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali", sia perché essa presuppone che tale intervento avvenga in "materie di propria competenza legislativa", sia perché la gestione dei dati inerenti a una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere un'uniforme disciplina statale. Inoltre, l'effetto di compressione che il *green pass* può produrre su ulteriori competenze statutarie è meramente indiretto e tali conclusioni valgono anche per l'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Infine, la Corte ha escluso il contrasto tra gli atti oggetto di conflitto e gli artt. 97 dello statuto e 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 in quanto il Garante, nell'affermare che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, non si è surrogato al Governo impugnando la legislazione provinciale e menomando l'autonomia speciale. In altri termini, i parametri citati "si riferiscono al promovimento, da parte del Presidente del

Consiglio dei ministri, di questioni di legittimità” su leggi provinciali, mentre, nella specie, “il Garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale”.

7. L'autonomia finanziaria

7.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali

7.1.1. Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse nel modello costituzionale

In base all'art. 119 Cost., commi secondo e terzo, “il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali (...) i fondi vincolati”. Così la sentenza n. 40.

7.1.2. Il divieto per lo Stato di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali o concorrenti, salve le ipotesi di interventi perequativi e dell'attrazione in sussidiarietà

Dopo la riforma del Titolo V, “il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost. preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati” (sentenze nn. 71 del 2018, 168 e 50 del 2008, 423 del 2004), “salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà” (sentenze nn. 74 del 2019, 79 del 2011, 168 del 2008). Sebbene il modello costituzionale “sia stato solo parzialmente attuato, con il permanere di un sistema a finanza ancora largamente derivata, resta fermo che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali”. Così la sentenza n. 40.

La sentenza n. 123 ha rammentato che previsioni di fondi statali a destinazione vincolata sono state scrutinate ripetutamente dopo la riforma del Titolo V. Nel quadro della più ampia autonomia finanziaria regionale tratteggiata dal novellato art. 119 Cost., “non sono ammissibili i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengano in materie concorrenti o residuali regionali, in quanto determinano un'illegittima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali”. La previsione statale di fondi settoriali incidenti su materie regionali può giustificarsi solo nell'ipotesi dell'art. 119, quinto comma, Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che esigano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze nn. 40 del 2022, 74 del 2019, 79 del 2011, 168 del 2008). “Nel primo caso, deve, tuttavia, trattarsi di risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie al normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali, volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale (...) e indirizzate a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenza n. 187 del 2021). Ove, invece, l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà”, è necessario che la legge preveda “contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo” (sentenze nn. 40 del 2022, 74 e 71 del 2018, 79 del 2011, 168 del 2008, 222 del 2005, 255 del 2004), “preferibilmente nella forma dell'intesa, ove siano in gioco competenze regionali residuali”.

7.1.3. La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale

7.1.3.1. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali

Un finanziamento statale è riconducibile all'art. 119, quinto comma, Cost. “soltanto al concorrere congiunto di specifiche condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di risorse aggiuntive rispetto a quelle

previste per finanziare integralmente (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; in secondo luogo, tali interventi devono essere rivolti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, oppure a rimuovere gli squilibri economici e sociali, o a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o in ogni caso a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali (...). 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” (sentenza n. 187 del 2021). Così la sentenza n. **40**.

7.1.3.2. La riserva al legislatore statale della scelta del più adeguato schema procedimentale

“Con riferimento a finanziamenti statali speciali 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” (sentenze nn. 187 del 2021 e 189 del 2015). Così la sentenza n. **123**.

7.1.3.3. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione quale strumento di attuazione del disegno costituzionale

La sentenza n. **123** ha rammentato che il fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) “costituisce lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, peraltro in via complementare con i fondi strutturali europei, in base a una programmazione pluriennale parallela”. Tale fondo, che mira a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, mediante la predisposizione di un unico “Piano sviluppo e coesione” per ogni amministrazione, “dà attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. (sentenza n. 187 del 2021)” e all'art. 174 TFUE.

7.1.3.4. La definizione, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, dei criteri di riparto delle risorse assegnate per la costituzione degli “Ecosistemi dell'innovazione”

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l'analogo voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

7.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

7.2.1. Le entrate

7.2.1.1. L'ecotassa

i) La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l'analogo voce in *I tributi*.

7.3. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

7.3.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali

7.3.1.1. La definizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica: il metodo pattizio e la non diretta applicabilità delle disposizioni espressive di principi fondamentali di coordinamento finanziario

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 273 e 250 del 2020) ha riconosciuto che “per le autonomie speciali – in vigore del metodo pattizio e di accordo tra la Regione autonoma e lo Stato, tradotto in legge statale – la definizione, per tale via, dell'importo annuo del concorso agli obiettivi della finanza pubblica rende non direttamente applicabili nel contesto regionale interessato le specifiche

disposizioni statali integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica". Così la sentenza n. 5.

7.3.2. Le entrate

7.3.2.1. L'ecotassa

i) La qualificazione come imposta regionale propria derivata con finalità ambientale (presupposto impositivo e soggetto passivo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 101, l'analoga voce in *I tributi*.

7.3.2.2. La disciplina statale delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 46, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

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. Il concorso del sindacato accentrato di costituzionalità e del meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo nella costruzione di tutele sempre più integrate, nel segno del primato del diritto dell'Unione, dell'uguaglianza tra Stati membri e della leale cooperazione

Il principio del primato del diritto dell'Unione e i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati costituiscono "l'architrova su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi". La Corte "ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo" (sentenze nn. 117 del 2019 e 269 del 2017), "ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate". Così la sentenza n. 67.

2. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

2.1. La vicendevole integrazione dei principi costituzionali e delle garanzie sovranazionali

La sentenza n. 54 ha richiamato il compito della Corte di "accertare se le disposizioni censurate infrangano, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla CDFUE, nel loro vicendevole integrarsi, in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali" (ordinanza n. 182 del 2020).

2.2. L'apporto del diritto europeo alla costante evoluzione dei precetti costituzionali e la tutela sistemica affidata alla Corte, in sinergia con la Carta e in una prospettiva di massima espansione delle garanzie

Al "costante evolvere dei precetti costituzionali che si ricavano dagli artt. 3 e 31 Cost., il diritto dell'Unione europea offre un apporto che non può essere trascurato" (ordinanza n. 182 del 2020), "allo scopo di inverare – in contesti mutevoli e spesso inediti – il principio di eguaglianza e la più ampia tutela della maternità e dell'infanzia. In un quadro che vede interagire molteplici fonti, è affidato" alla Corte "il compito di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie". Così la sentenza n. 54.

2.3. La connessione inscindibile e il rapporto di mutua implicazione e feconda integrazione tra principi costituzionali e sovranazionali sulla tutela della maternità e dell'infanzia e sul divieto di discriminazioni

La sentenza n. 54, nell'accogliere questioni concernenti i requisiti per la concessione degli assegni di natalità e maternità ai cittadini di Paesi terzi, ha evidenziato la "connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali (...) e quelli riconosciuti dalla CDFUE, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici" (ordinanza n. 182 del 2020). "Fra il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia (artt. 3 e 31 Cost.), da un lato, e le indicazioni vincolanti del diritto dell'Unione europea in merito alla parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi, dall'altro, intercorre un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione (...). Nell'enunciare il diritto di accesso alle

prestazioni di sicurezza sociale, l'art. 34 CDFUE fa espresso richiamo alle legislazioni e prassi nazionali; in questa prospettiva, non può non tenere anche conto delle garanzie sancite dalle Costituzioni”.

2.4. Il potere della Corte di pronunciarsi su questioni inerenti a diritti fondamentali presidiati dalla Costituzione e dalla Carta, ferma la possibilità del giudice comune di attivare il rinvio pregiudiziale e, se del caso, di non applicare la disposizione interna incompatibile con il diritto sovranazionale

La sentenza n. **198** ha sostenuto che il giudice *a quo* ben può investire la Corte “della questione di legittimità costituzionale di una normativa che si assuma in contrasto, per analoghi profili, con una garanzia offerta al diritto fondamentale sia dalla Costituzione, sia dal diritto dell’Unione”. Sulla scorta della costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 149 e 13 del 2022, 20 e 63 del 2019, 269 del 2017), infatti, non può ritenersi precluso alla Corte, “eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, l’esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta” (sentenza n. 63 del 2019).

2.5. L’ammissibilità di questioni concernenti diritti fondamentali simultaneamente tutelati da parametri interni e sovranazionali

La sentenza n. **13** ha ribadito che l’evocazione “del contrasto con il diritto dell’Unione europea deve considerarsi ammissibile quando sono richiamate, come parametri interposti, disposizioni di quell’ordinamento relative ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni” (sentenza n. 182 del 2021). In tale evenienza, “in cui i principi e i diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (sentenza n. 269 del 2017), è possibile colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell’ordinamento nazionale”.

2.6. L’irrelevanza dell’eventuale effetto diretto delle previsioni della Carta ai fini dell’ammissibilità delle questioni di costituzionalità (il concorso del giudice comune e della Corte nell’attuazione del diritto europeo e l’arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali: la disapplicazione e la dichiarazione di illegittimità costituzionale)

Secondo la sentenza n. **149**, “l’eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. Questioni siffatte, una volta sollevate, debbono invece essere scrutinate nel merito” dalla Corte, “cui unicamente spetta il compito di dichiarare, con effetti *erga omnes*, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni che risultassero contrarie alla Carta, in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.” (sentenze nn. 54 del 2022, 182 e 49 del 2021, 11 del 2020, 63 e 20 del 2019, 269 del 2017; ordinanze nn. 182 del 2020 e 117 del 2019). “Tale rimedio non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall’art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo). E ciò in un’ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, per definizione, esclude ogni preclusione”, e che vede tanto il giudice comune quanto la Corte “impegnati a dare attuazione al diritto dell’Unione europea nell’ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze”. Peraltro, ove, come nella specie, il rimettente chieda di dichiarare l’illegittimità costituzionale della disciplina censurata in ragione del suo asserito contrasto unicamente con una disposizione di natura convenzionale, a maggior ragione, la Corte “non può sottrarsi al proprio compito di scrutinare nel merito la questione”, secondo i principi costantemente osservati a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007. “Rispetto alla disapplicazione,

totale o parziale, delle disposizioni sanzionatorie da parte del singolo giudice, in ragione del loro contrasto con l'art. 50 CDFUE, la dichiarazione di illegittimità costituzionale cui aspira il giudice rimettente assicurerebbe del resto al diritto al *ne bis in idem* – riconosciuto assieme dalla Costituzione italiana (sentenza n. 200 del 2016), dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e dall'art. 50 CDFUE – una tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento. Il che è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità” (sentenze nn. 98 del 2021, 115 del 2018, 109 del 2017; ordinanza n. 24 del 2017).

2.7. 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 dei parametri interni (l'onere motivazionale del rimettente)

L'omessa illustrazione, da parte del rimettente, del “presupposto di applicabilità della CDFUE” – cioè la circostanza che le norme impugnate “rappresentino attuazione del diritto dell'Unione ai sensi del suo art. 51” – “implica l'inammissibilità delle censure basate sulla Carta” (sentenze nn. 185, 33 e 30 del 2021, 278 del 2020). Così la sentenza n. **19** che ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 20 e 21 CDFUE, dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 4 del 2019 che, tra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza, richiede agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

La sentenza n. **28** ha dichiarato inammissibile, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 49, par. 3 CDFUE, la questione (peraltro accolta per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.) avente ad oggetto l'eccessività del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria (250 euro). Il rimettente non ha, infatti, chiarito “per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea: ciò che condiziona in via generale, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, l'operatività dei diritti riconosciuti dalla Carta, e di conseguenza la stessa possibilità di invocarli quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 213, 185, 33 e 30 del 2021). “Il che naturalmente non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti” (sentenze nn. 33 del 2021, 102 del 2020, 272 del 2017, 236 del 2016).

La sentenza n. **34** ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 20, 21, 33 e 34 CDFUE, dell'art. 3, comma 1, lett. a), n. 1, del d.lgs. n. 147 del 2017 che, tra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, richiedeva agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo. Il rimettente non ha illustrato il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè “la circostanza che le norme sul reddito di inclusione rappresentino attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che è sufficiente a determinare la manifesta inammissibilità di tutte le censure basate sulla Carta” (sentenze nn. 19 del 2022, 185, 33 e 30 del 2021, 278 del 2020).

3. Il valore dichiarativo delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia, cui è riservato in via esclusiva (con correlativa preclusione per gli Stati membri) l'eccezionale potere di modulare e limitare, contestualmente e non a posteriori, l'efficacia retroattiva delle proprie interpretazioni

La sentenza n. **263** ha puntualizzato che il dovere di attenersi ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ricomprende “le sentenze rese dalla Corte di giustizia in sede interpretativa”, in conformità al ruolo che l'art. 19, par. 1, TUE assegna ad essa (sentenze nn. 67 e 54 del 2022, 227 del 2010, 285 del 1993, 389 del 1989, 113 del 1985; ordinanze nn. 255 del 1999 e 132 del 1990; sentenza n. 232 del 1989 relativamente anche alle sentenze che dichiarano l'invalidità di un atto dell'Unione). “Se, dunque, le sentenze adottate in via pregiudiziale compongono il quadro dei parametri sovranazionali che, attraverso il filtro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., consentono” alla Corte italiana di “esercitare il vaglio di costituzionalità, è la stessa Corte di giustizia, nel suo ruolo di interprete qualificato del diritto dell'Unione europea, a chiarire che la sentenza pregiudiziale ha valore non

costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata” (sentenze 16 gennaio 2014, in causa C-429/12, Pohl; 28 gennaio 2015, in causa C-417/13, Starjakob; 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, ETG; 10 marzo 2022, in causa C-177/20, Grossmania). Ne deriva che “solo in via del tutto eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto intrinseco all’ordinamento giuridico dell’Unione, può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede” (sentenze 17 dicembre 2015, in causa C-25/14, UNIS; 27 febbraio 2014, in causa C-82/12, Transportes Jordi Besora SL; 12 ottobre 2000, in causa C-372/98, The Queen; 8 aprile 1976, in causa 43/75, Defrenne). In ogni caso, “spetta solo alla Corte, alla luce dell’esigenza fondamentale dell’applicazione uniforme e generale del diritto dell’Unione, decidere sulle limitazioni nel tempo da apportare all’interpretazione che essa fornisce” (sentenze 21 dicembre 2016, in cause riunite C-154/15, C-307/15 e C-308/15, Gutiérrez Naranjo e altri; 6 marzo 2007, in causa C-292/04, Meilicke e altri; 28 settembre 1994, in causa C-57/93, Vroege; 2 febbraio 1988, in causa 309/85, Barra e altri; 27 marzo 1980, in causa 61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato). La Corte di giustizia “può farlo esclusivamente nella sentenza stessa che statuisce sull’interpretazione richiesta, a garanzia della parità di trattamento degli Stati membri e degli altri soggetti dell’ordinamento nei confronti di tale diritto, nonché nel rispetto degli obblighi derivanti dal principio della certezza del diritto”. In definitiva, “secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la modulazione degli effetti temporali di una sentenza che decide su un rinvio pregiudiziale può essere disposta esclusivamente dalla medesima Corte e solo nell’ambito della stessa pronuncia. (...) Poiché, dunque, la Corte di giustizia ritiene di non poter limitare *a posteriori* l’efficacia temporale di una propria pregressa interpretazione, *a fortiori* (...) non è consentita una modulazione temporale dei suoi effetti da parte dei singoli Stati membri, tanto più in presenza di una direttiva che dà luogo, salvo espresse deroghe, a una armonizzazione piena. Gli Stati membri, dunque, da un lato, possono, nel dare attuazione a una direttiva, stabilire termini di prescrizione o di decadenza per l’esercizio dei diritti riconosciuti dall’Unione, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza” (sentenze 12 dicembre 2013, in causa C-362/12, Test Claimants; 6 ottobre 2009, in causa C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones; 11 luglio 2002, in causa C-62/00, Marks & Spencer; 17 aprile 1998, in causa C-228/96, Aprile). “Da un altro lato, in presenza di un rinvio pregiudiziale che sollecita la Corte di giustizia a fornire un chiarimento interpretativo, gli Stati membri possono far valere le ragioni a sostegno di una modulazione temporale degli effetti della pronuncia – ossia la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi ripercussioni economiche” – “con lo stesso rinvio pregiudiziale o producendo osservazioni nel corso del relativo giudizio”.

4. Il valore di *ius superveniens* dei principi enunciati dalla Corte di giustizia con riguardo alle norme censurate (il divieto, per i residenti in Italia da oltre 60 giorni, di circolare con veicolo immatricolato all’estero)

L’ordinanza n. 137 ha ribadito che “i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell’ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate” anche dal giudice *a quo* (ordinanze nn. 195 del 2016, 80 del 2015, 124 del 2012, 216 del 2011, 268 del 2005, 255 del 1999). Nella specie, la Corte ha restituito al rimettente gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, cod. strada, impugnato, in riferimento a plurimi parametri interni e sovranazionali, in quanto prevede un divieto, per chi ha stabilito la propria residenza in Italia da più di 60 giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all’estero, tranne per il caso in cui il veicolo sia concesso in *leasing* o in locazione senza conducente da un’impresa costituita in altro Stato membro dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo, ovvero sia concesso in comodato da un’impresa costituita analogamente all’estero a un soggetto residente in Italia legato da un rapporto di lavoro o collaborazione, pena la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a 2.842, unitamente al sequestro del veicolo e all’eventuale confisca. In pendenza di giudizio, la Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale dallo stesso rimettente, ha affermato che l’art. 63, par. 1, TFUE dev’essere interpretato nel senso che “osta alla normativa di uno Stato membro che vieta a chiunque abbia stabilito la propria residenza in tale Stato membro da più di 60 giorni di circolarvi con un autoveicolo immatricolato in un altro Stato membro, a prescindere dalla persona alla quale il veicolo è intestato, senza tener conto della durata di utilizzo di

detto veicolo nel primo Stato membro e senza che l'interessato possa far valere un diritto a un'esenzione, qualora il medesimo veicolo non sia destinato ad essere essenzialmente utilizzato nel primo Stato membro a titolo permanente né sia, di fatto, utilizzato in tal modo" (sentenza 16 dicembre 2021, in causa C-274/20, GN, WX contro Prefettura di Massa Carrara). Il contrasto tra la normativa denunciata e l'art. 63 TFUE, "pur affermato in linea di principio, può essere ritenuto in concreto sussistente solamente dal giudice del rinvio". Pertanto, "a fronte dello *ius superveniens* costituito da un siffatto obbligo di disapplicazione, condizionato dall'accertamento in concreto dei requisiti della fattispecie sottoposta al suo esame", spetta al rimettente la valutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni.

5. L'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno e il divieto per il giudice nazionale di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce interpretative della Corte di giustizia

La Corte di giustizia, "se riconosce quali limiti all'adeguamento in via ermeneutica al diritto dell'Unione europea, oltre all'interpretazione *contra legem*, il rispetto dei principi generali del diritto" (sentenze 18 gennaio 2022, in causa C-261/20, Thelen, e 7 agosto 2018, in causa C-122/17, David Smith), "in pari tempo, chiarisce che il giudice nazionale non può sottrarsi al citato obbligo di interpretazione conforme per il solo fatto di aver costantemente interpretato una disposizione in un senso che è incompatibile con il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia" (sentenza 19 aprile 2016, in causa C-441/14, Dansk Industri). Di conseguenza, "non possono i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento (...) rimettere in discussione tale obbligo (...), né può il giudice operare una limitazione nel tempo degli effetti della pronuncia interpretativa" (sentenze 21 dicembre 2016, in cause riunite C-154/15, C-307/15 e C-308/15, Gutiérrez Naranjo e altri, e 2 febbraio 1988, in causa 309/85, Barra e altri). Così la sentenza n. **263**.

6. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia

6.1. La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto sovranazionale e il carattere vincolante delle sue pronunce

La sentenza n. **67** ha richiamato il ruolo della Corte di giustizia di "interprete del diritto dell'Unione, al fine di garantirne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri (art. 267 TFUE). La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, riconosciuta (...) in sede di rinvio pregiudiziale" (ordinanze nn. 216 e 217 del 2021, 182 del 2020), "comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio" (sentenze 16 giugno 2015, in causa C-62/14, Gauweiler e altri; 3 febbraio 1977, in causa 52/76, Benedetti).

6.2. Lo spirito di leale collaborazione nell'attivazione del rinvio pregiudiziale e la presunzione di rilevanza delle questioni rimesse da un giudice costituzionale (il valore dell'effettività della tutela giurisdizionale e l'efficacia erga omnes delle pronunce di accoglimento)

La sentenza n. **54** (di accoglimento di questioni concernenti i requisiti per la concessione degli assegni di natalità e maternità ai cittadini di Paesi terzi) ha sottolineato come, sui profili rilevanti per la soluzione dei dubbi di costituzionalità, la Corte abbia interpellato la Corte di giustizia "in uno spirito di leale collaborazione, volto a salvaguardare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (...). Nell'interpretare l'effettività della tutela giurisdizionale in uno spirito di cooperazione, la Corte di Lussemburgo ha puntualizzato che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione europea godono di una presunzione di rilevanza" (sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, O. D. e altri). "Una tale presunzione si rafforza quando il giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì un giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto". La Corte costituzionale, "nell'affrontare le questioni che le sono sottoposte valutando sia le norme di diritto nazionale sia le norme del diritto dell'Unione, nel caso di specie connesse con le disposizioni della CDFUE, deve poi fornire non solo al proprio giudice del rinvio,

ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti”.

6.3. La preordinazione dell'istituto alla soluzione di incertezze interpretative e al rafforzamento del primato del diritto sovranazionale: il potere-dovere del giudice comune di disapplicare il diritto interno incompatibile con norme europee dotate di effetto diretto

La procedura pregiudiziale, “oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione. A partire dalla sentenza *Simmenthal* (sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato), la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”. In tempi molto più vicini, “la stessa Corte è tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di disapplicare la contraria disposizione nazionale” (sentenze 20 dicembre 2017, in causa C-322/16, *Global Starnet Ltd.*; 24 ottobre 2018, in causa C-234/17, *XC* e altri; 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*; 16 luglio 2020, in causa C-686/18, *OC* e altri). “La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché (...) il principio del primato del diritto dell'Unione” (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *RS*). Così la sentenza n. 67.

7. I rimedi in caso di inadempimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale: la responsabilità civile dello Stato, l'interpretazione conforme, la non applicazione, l'incidente di legittimità costituzionale

La sentenza n. 263 ha osservato che, in caso di parziale sopravvenuto inadempimento del legislatore statale, il solo rimedio disponibile potrebbe essere la responsabilità civile dello Stato (secondo l'insegnamento elaborato dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza 5 marzo 1996, nelle cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, e poi ribadito da numerose sentenze, tra cui, 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV*; 8 luglio 2021, in causa C-120/20, *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*; 25 gennaio 2022, in causa C-181/20, *Vysočina Wind a.s.*). Vero è che, a parte l'eventuale impraticabilità dell'interpretazione conforme, può rimanere escluso anche il rimedio della non applicazione, in presenza di una norma priva di effetto diretto in controversie orizzontali, “il che impedisce al giudice di non applicare la disposizione di diritto interno (...) divergente”. Né può negarsi che, “se l'antinomia fra ordinamento nazionale e direttiva non può essere ricomposta mediante il ricorso all'interpretazione conforme, né ricorrendo alla non applicazione della norma nazionale – trattandosi di una controversia orizzontale –, i soggetti privati lesi non potranno che avvalersi della responsabilità civile dello Stato per inadempimento commissivo, ossia per inesatta attuazione della direttiva. Nondimeno, si colloca su tutt'altro piano l'iniziativa del giudice che sollevi (...) questioni di legittimità costituzionale, lamentando, proprio in presenza di norme prive di efficacia diretta e stante l'impossibilità di procedere all'interpretazione conforme, la violazione dell'obbligo del legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”. In virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la Corte “è, infatti, garante del rispetto di tali vincoli e, pertanto, deve dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che contrasta con il contenuto di una direttiva, come interpretata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, con una sentenza dotata di efficacia retroattiva. In caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta (...) e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa (...) il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale”, spettando poi alla Corte “valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario” (sentenze nn. 269 del 2017, 284 del 2007, 28 e 227 del 2010, 75 del 2012; ordinanza n. 207 del 2013). La Corte “deve, dunque, assicurare il rispetto degli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e deve, di conseguenza, tutelare gli interessi che la disciplina europea ha inteso proteggere”. Resta fermo che “gli effetti temporali

di una sentenza della Corte di giustizia possono essere modulati solo dalla stessa Corte, nella sentenza che si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, eventualmente su sollecitazione del giudice che solleva il rinvio o degli Stati membri che ritengono di intervenire nel procedimento presentando osservazioni”.

8. La garanzia di un'esistenza dignitosa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti

L'art. 34 CDFUE, “nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 24 aprile 2012, nella causa C-571/10, Kamberaj). Così la sentenza n. **54**.

9. La retroattività della lex mitior

9.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*.

9.2. La riconducibilità alle tradizioni costituzionali comuni e l'appartenenza ai principi generali del diritto sovranazionale

“Come messo in rilievo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, (...) il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite – che rientra nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione di cui la Corte garantisce il rispetto” (sentenze 3 maggio 2005, Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02; 11 marzo 2008, Jager, C-420/06; 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 PPU) – è menzionato anche all'art. 49, par. 1, CDFUE (sentenza 14 febbraio 2012, Toshiba Corporation e altri, in causa C-17/10). Così la sentenza n. **198**.

10. L'efficacia diretta del diritto al ne bis in idem

La sentenza n. **149** ha evidenziato che l'art. 50 CDFUE “sancisce a livello unionale il diritto al *ne bis in idem*”, già riconosciuto dalla Corte di giustizia come “provvisto di effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri” (grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA e altri). In applicazione di tale principio, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ritenuto l'effetto diretto dell'art. 50 CDFUE in procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla CONSOB per fatti già giudicati in via definitiva dalla giurisdizione penale nonché in procedimenti penali relativi a fatti già sanzionati in via definitiva dalla CONSOB.

11. Gli obblighi sovranazionali di criminalizzazione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *L'incriminazione della figura quale attuazione di precisi obblighi internazionali e sovranazionali* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati – Il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*.

12. Le fonti internazionali sulle speciali tutele dei minori coinvolti in procedimenti penali (la valenza interpretativa dei principi costituzionali)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **2**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

13. Il divieto di discriminazione fondato sull'età in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (i requisiti di età per l'accesso ai ruoli dei corpi di polizia)

La sentenza n. **262** ha rammentato che “il divieto di discriminazione fondato sull'età, in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, è riconosciuto dalla direttiva 2000/78/CE (...), che concretizza (...) il principio generale di non discriminazione” sancito dall'art. 21 CDFUE (Corte di giustizia, sentenza 17 novembre 2022, in causa C-304/21, VT, in riferimento ai requisiti di età per l'accesso al ruolo dei

commissari di Polizia, funzionari della carriera direttiva al pari dei commissari tecnici psicologi; nello stesso senso, con riferimento a fattispecie di fissazione di limiti massimi di età per l'accesso ai ruoli di corpi di polizia, sentenza della Grande sezione 15 novembre 2016, in causa C-258/15, Go.Sa.So; sentenza del 13 novembre 2014, in causa C-416/13, Vital Perer; sentenza della Grande sezione 12 gennaio 2010, in causa C-229/08, Colin Wolf). Secondo la Corte di giustizia, “al fine di verificare la compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell’Unione, (...) si deve aver riguardo alle funzioni effettivamente esercitate in maniera abituale dai commissari e stabilire se il possesso di capacità fisiche particolari che giustifichi la fissazione di un limite di età sia requisito essenziale e determinante per lo svolgimento delle loro mansioni ordinarie. In caso di valutazione positiva, (...) il limite di trenta anni può essere considerato requisito proporzionato solamente se tali funzioni siano essenzialmente operative o esecutive”.

14. Il fondamento costituzionale e sovranazionale della libertà di impresa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, l’analoga voce in *I rapporti economici – L’iniziativa economica*.

15. Le restrizioni alle libertà di stabilimento e di concorrenza imposte da esigenze di tutela della salute

La sentenza n. **171** ha rammentato che, secondo la Corte di giustizia dell’Unione europea, “esigenze di tutela della salute consentono agli Stati membri di disporre restrizioni alla libertà di stabilimento e alla tutela della concorrenza, sempre che assicurino la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non vadano oltre a quanto è necessario per raggiungerlo”. Di rilievo è la sentenza 5 dicembre 2013, nelle cause riunite da C-159/12 a C-161/12, Venturini e altri. In essa, la Corte di giustizia – chiamata a rispondere a una questione pregiudiziale sulla normativa italiana che impedisce alle parafarmacie di vendere medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica, normativa sulla quale si è pronunciata anche la sentenza n. 216 del 2014, escludendone il contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. – ha osservato quanto segue: “l’importanza di tutelare la salute, idonea a giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento”, è confermata dagli artt. 168, par. 1, TFUE e 35 CDFUE, in virtù dei quali, nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività dell’Unione, è garantito un livello elevato di protezione della salute umana; l’apertura di farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione, il quale può rivelarsi indispensabile per colmare eventuali lacune nell’accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell’apertura delle strutture, in modo che sia garantita un’assistenza medica adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate; in sede di valutazione dell’osservanza del principio di proporzionalità nell’ambito della sanità pubblica, occorre tenere conto del fatto che lo Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. “Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all’altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità”. Le riferite affermazioni sono costanti nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (grande sezione, sentenze 1° giugno 2010, nelle cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Pérez e Chao Gómez; 19 maggio 2009, nelle cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e altri; 19 maggio 2009, in causa C-531/06, Commissione europea contro Repubblica italiana; 11 settembre 2008, in causa C-141/07, Commissione europea contro Repubblica federale tedesca; 10 marzo 2009, in causa C-169/07, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH; terza sezione, sentenze 1° ottobre 2020, in causa C-649/18, A e altri; 1° marzo 2018, in causa C-297/16, Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO); quarta sezione, sentenza 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher).

16. L’incompatibilità con il diritto dell’Unione europea del requisito, previsto ai fini dell’assegno per il nucleo familiare, della residenza nel territorio italiano dei familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo ovvero titolare di permesso unico di lavoro (questioni inammissibili per irrilevanza, sollevate dopo il pronunciamento della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, aventi ad oggetto norme suscettibili di disapplicazione)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **67**, l’analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Le prestazioni sociali*.

17. Il principio comunitario “chi inquina paga” e la necessità di riferire il carico dell’ecotassa al soggetto realmente inquinante

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l’analoga voce in *I tributi – L’ecotassa*.

18. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea

18.1. L’(illegittima) esclusione, nella normativa vigente ratione temporis, dalla concessione degli assegni di natalità e maternità dei cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, se ad essi è consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)

La sentenza n. **54** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, 31, 117, primo comma, Cost., 34 CDFUE e 12 della direttiva 2011/98 UE, gli artt. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014 e 74 del d.lgs. n. 151 del 2001 (nei testi anteriori all’entrata in vigore della legge n. 238 del 2021), nella parte in cui escludevano rispettivamente dalla concessione degli assegni di natalità e di maternità i cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi ovvero a fini diversi, ai quali fosse consentito lavorare e se in possesso di un permesso di soggiorno. Sono stati inoltre giudicati illegittimi, in via consequenziale, gli artt. 1, comma 248, della legge n. 205 del 2017, 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 119 del 2018, 1, comma 340, della legge n. 160 del 2019 e 1, comma 362, della legge n. 178 del 2020 (nella formulazione antecedente all’entrata in vigore della legge n. 238 del 2021), nella parte in cui escludevano i medesimi soggetti dalla concessione dell’assegno di natalità. Gli assegni di natalità e di maternità rispondono a una peculiare situazione di bisogno connessa alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva. La prima prestazione è graduata in proporzione al reddito familiare, mentre la seconda rappresenta una tutela residuale, che opera nei soli casi in cui il nucleo familiare versi in condizioni economiche precarie e la madre non possa reclamare l’indennità di maternità in forza di uno specifico rapporto di lavoro. Il bilanciamento attuato dal legislatore non è risultato conforme alla Costituzione, anche nella prospettiva del diritto dell’Unione europea. La Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/2021, O. D. e altri), interpellata in sede di rinvio pregiudiziale con l’ordinanza n. 182 del 2020, ha riconosciuto che entrambe le provvidenze rientrano nell’ambito di applicazione del diritto alla parità di trattamento, in base all’art. 12 della direttiva 2011/98 UE, che concretizza l’art. 34 CDFUE. La direttiva persegue l’obiettivo di garantire l’equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, nell’ambito di una politica di integrazione più incisiva e di riduzione delle disuguaglianze. La parità di trattamento non è circoscritta ai titolari di un permesso unico di lavoro ma è altresì riconosciuta, in base al regolamento CE n. 883/2004, ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall’attività lavorativa che siano autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante. Essa è garantita anche in riferimento alle prestazioni di maternità e di paternità e alle prestazioni familiari, ovvero a tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione. L’assegno di natalità è una prestazione previdenziale, attribuita “in base a criteri obiettivi, attinenti al reddito e alla composizione del nucleo familiare e svincolati da una valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari”. Pur avendo concorrente natura premiale di incentivo alla natalità, esso deve essere qualificato come prestazione familiare, atteggiandosi “come un contributo pubblico al bilancio familiare, preordinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli appena nati o adottati”. Allo stesso modo, l’assegno di maternità, concesso alle madri in possesso dei requisiti prescritti, “a prescindere da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze dell’interessata, costituisce una prestazione previdenziale e attiene al settore della sicurezza sociale e, in particolare, alle prestazioni di maternità”. Nel sistema delineato dalla direttiva 2011/98/UE, il diritto alla parità di trattamento rappresenta dunque la regola generale, cui gli Stati membri possono apportare deroghe solo entro limiti rigorosi, manifestando in tal caso in modo inequivocabile la volontà di limitarne l’applicazione (Corte di giustizia, sentenze 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, e 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva). L’onere di dichiarazione espressa delle eventuali deroghe “si correla non soltanto alla salvaguardia dell’effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell’Unione europea vuole contraddistinta dall’impegno degli

Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione”. L’Italia non si è avvalsa di detta facoltà di deroga. Per la Corte di giustizia non è pertanto compatibile con il diritto alla parità di trattamento una normativa nazionale come quella censurata, che riconosceva le provvidenze in esame ai soli titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il diritto dell’Unione impone infatti di “riconoscere la parità di trattamento ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell’Unione o nazionale e ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa” ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno. Il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale tutelato dalla direttiva dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all’art. 34, par. 1 e 2, CDFUE. Il Collegio ha rimarcato che tale principio del diritto europeo “si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi”. La tutela dei “valori primari della maternità e dell’infanzia, tra loro inscindibilmente connessi, non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli”. Il criterio incentrato sulla titolarità del permesso per soggiornanti UE di lungo periodo discriminava arbitrariamente sia le madri sia i nuovi nati e non presentava alcuna ragionevole correlazione con la finalità delle indennità di natalità e di maternità. I requisiti ulteriori fissati per i cittadini di Paesi terzi, oltre a risultare privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno, istituivano per costoro un sistema irragionevolmente più gravoso e travalicavano “la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantino un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione”, pregiudicando così proprio i lavoratori maggiormente bisognosi. Né assumevano rilievo nella fattispecie le considerazioni svolte nella sentenza n. 50 del 2019 in riferimento all’assegno sociale. Quest’ultimo è escluso dall’ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE e rappresenta un corrispettivo, all’epilogo della carriera lavorativa, per il contributo offerto al progresso della comunità, mentre le provvidenze in esame presuppongono l’insorgere di una situazione di bisogno, correlata all’ingresso di un bambino nella famiglia, che prescinde da tale contributo.

18.2. La (illegittima) soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi (norme della Regione Lombardia di mera abrogazione); conseguente reviviscenza della previgente disciplina

La sentenza n. 126 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 9, par. 1, lett. c), della direttiva 2009/147/CE, l’art. 17, comma 1, lett. b), della legge lombarda n. 8 del 2021 che, abrogando i commi 5-bis e 5-quater dell’art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993, aveva comportato la definitiva soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi. Tale banca dati rappresentava uno strumento idoneo a realizzare il controllo delle condizioni per la cattura dei richiami vivi, nei sensi auspicati dalla disciplina sovranazionale, consentendo di “far luce sulle dimensioni numeriche del fenomeno della cattura indiscriminata di esemplari (...) e così di adeguarsi, quantomeno nel territorio regionale della Lombardia, ai rilievi mossi dalla Commissione europea sin dall’apertura della (...) procedura Pilot”. Nella lettera di messa in mora del 21 febbraio 2014 della Commissione, con la quale, a seguito degli esiti non soddisfacenti dell’indagine Pilot, veniva aperta la procedura di infrazione n. 2014/2006 nei confronti dell’Italia, si rilevava che “non ci sono dati precisi sul numero di richiami vivi in possesso dei cacciatori, derivanti sia dalla cattura in natura sia da impianti di allevamento né sul reale fabbisogno di richiami da parte dei cacciatori”. Pertanto, la Commissione riteneva, da un lato, che i provvedimenti amministrativi e legislativi, fino a quel momento adottati dalle varie Regioni italiane coinvolte, non fossero basati su una necessaria analisi puntuale; e, dall’altro, che l’istituzione di una banca dati regionale dei richiami vivi potesse risultare utile a consentire “più penetranti controlli sul numero degli esemplari detenuti dai cacciatori, sulle dimensioni complessive del fenomeno e, quindi, anche sul rispetto delle rigide condizioni” cui la direttiva “subordina la cattura, in deroga, di esemplari”. In senso analogo, la Corte di giustizia, nella sentenza 8 giugno 2006, in causa C-60/05, WWF Italia, ha evidenziato “la necessità che i singoli Stati membri approntino gli strumenti atti a realizzare un controllo efficace effettuato tempestivamente”. Il legislatore lombardo, eliminando la banca dati regionale dei richiami vivi, ha svuotato “il contenuto di tutela che aveva in precedenza scelto di adottare (...) al fine di porre rimedio alle violazioni della normativa UE sui controlli cui vanno sottoposte le catture dei richiami vivi” (sentenza n. 141 del 2021). La declaratoria di illegittimità di disposizioni meramente abrogatrici ha comportato la reviviscenza dei citati commi 5-bis e 5-quater.

18.3. L'illegittimo divieto, sanzionato in via amministrativa, di utilizzare biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica nell'ambito di spazi pubblici regionali (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 160 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 3, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 21 del 2021 il quale vietava l'uso dei biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica nell'ambito di spazi pubblici regionali e stabiliva le sanzioni amministrative per la violazione di tali divieti. Dai lavori preparatori è emerso che uno degli scopi perseguiti dal legislatore siciliano era quello di "limitare l'uso sulle piante di pesticidi e insetticidi inquinanti, in un'ottica di protezione della salute umana e dell'ambiente". Tuttavia, nel limitare drasticamente l'uso dei biocidi in vasti spazi del territorio pubblico regionale, la norma impugnata contrastava con il parametro interposto di cui all'art. 88 del regolamento UE n. 528 del 2012 che introduce "una specifica procedura della quale lo Stato membro può avvalersi" allorché abbia validi motivi per ritenere che un biocida autorizzato dal regolamento costituisca un grave rischio per la salute e "intenda adottare misure provvisorie per limitarne l'uso o la commercializzazione".

18.4. La (illegittima) previsione di una certificazione obbligatoria di analisi agrarie e multiresiduali per ogni singolo prodotto agricolo di importazione da Paesi extraeuropei (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 160 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge siciliana n. 21 del 2021 che prevedeva una certificazione obbligatoria di analisi agrarie e multiresiduali per ogni prodotto agricolo importato da Paesi extraeuropei. Il Collegio ha ricordato che le "leggi che impongono limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell'Unione europea" sono costituzionalmente illegittime per violazione del parametro interposto di cui all'art. 34 TFUE (sentenze nn. 23 del 2021, 66 del 2013, 191 del 2012). Nella specie, la norma impugnata introduceva l'obbligo di una certificazione non prevista dal regolamento UE n. 625 del 2017, che disciplina "l'importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi", e, pertanto, imponeva una "condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione per la commercializzazione (...) delle merci importate". Ciò si traduceva in una "misura ad effetto equivalente" alle restrizioni quantitative all'importazione vietate dall'art. 34 TFUE.

18.5. La (illegittima) limitazione ai soli costi recurring (soggetti a maturazione nel tempo) dell'ambito oggettivo del diritto alla riduzione del costo totale del credito spettante al consumatore che rimborsi anticipatamente il finanziamento (l'incompatibilità con la sentenza Lexitor del rinvio legislativo, operato con riguardo ai contratti conclusi prima del 25 luglio 2021, alle norme secondarie adottate dalla Banca d'Italia nel 2011)

La sentenza n. 263 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, limitatamente alle parole "e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia". La norma censurata contrastava con l'art. 16, par. 1, della direttiva 2008/48/CE (come interpretato dalla Corte di giustizia UE in sede di rinvio pregiudiziale nella sentenza Lexitor), che detta una disciplina di piena armonizzazione dei contratti di credito a favore dei consumatori, prevedendo la possibilità di rimborso anticipato del credito in qualsiasi momento, con diritto alla riduzione del suo costo totale, comprensivo degli interessi e dei costi dovuti per la durata residua del contratto. La direttiva è stata attuata con il d.lgs. n. 141 del 2010 che ha interamente sostituito il Capo II del Titolo VI del t.u. bancario, recependo la disciplina del rimborso anticipato nell'art. 125-*sexies*, il cui comma 1, nell'originaria formulazione, stabiliva che in caso di rimborso anticipato il consumatore avesse diritto a una riduzione del costo totale del credito "pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto". In una prima fase, la disposizione è stata comunemente interpretata nel senso di riferire il diritto alla riduzione dei costi alle sole voci soggette a maturazione nel tempo (costi "*recurring*"), con esclusione di quelle relative alle attività finalizzate alla concessione del prestito, integralmente esaurite prima della eventuale estinzione anticipata (costi "*up-front*"). A fronte di condotte abusive emerse nella prassi, il provvedimento della Banca d'Italia del 9 febbraio 2011 ha avallato l'interpretazione per cui solo i costi *recurring* sarebbero soggetti a riduzione, valorizzando i doveri di trasparenza degli operatori finanziari. In tale contesto, è intervenuta la sentenza Lexitor 11 settembre 2019, in causa C-383/18, che ha interpretato l'art. 16 della

direttiva nel senso che “il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del credito include tutti i costi posti a carico del consumatore”. Partendo dal dato testuale, la Corte europea è giunta a un’interpretazione teleologicamente orientata a un’“elevata tutela del consumatore – che previene il rischio di abusi, a beneficio anche della concorrenza –, in presenza di contrappesi ritenuti adeguati a favore dei creditori”, valorizzando l’espressione “riduzione del costo totale del credito”, che ha sostituito la “nozione generica di equa riduzione” contenuta nella precedente direttiva 87/102/CEE. Limitare la possibilità di riduzione del costo totale del credito ai soli costi espressamente correlati alla durata del contratto “comporterebbe il rischio che il consumatore si veda imporre pagamenti non ricorrenti più elevati al momento della conclusione del contratto di credito, poiché il soggetto concedente il credito potrebbe essere tentato di ridurre al minimo i costi dipendenti dalla durata”. L’interpretazione offerta non penalizza in maniera sproporzionata i concedenti, ai quali la direttiva riconosce “il diritto ad un indennizzo per gli eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito”, lasciando liberi gli Stati membri “di provvedere affinché l’indennizzo sia adeguato alle condizioni del credito e del mercato al fine di tutelare gli interessi del mutuante”. Il creditore ha inoltre l’ulteriore vantaggio costituito dall’“acquisizione anticipata della somma prestata, ciò che gli consentirebbe di concludere un nuovo contratto di credito con ulteriori guadagni e benefici per il mercato”. A seguito della sentenza Lexitor, una consolidata giurisprudenza di merito si è conformata alla ricostruzione ivi operata, escludendo che potesse tradursi in un’interpretazione *contra legem* dell’art. 125-*sexies* t.u. bancario. Successivamente, in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021, è stato introdotto il censurato art. 11-*octies*, che ha riformulato il predetto art. 125-*sexies* in termini strettamente fedeli alla sentenza Lexitor, con la previsione che il consumatore, in caso di rimborso anticipato, ha diritto alla riduzione in misura proporzionale alla vita residua del contratto degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte. Il comma 2 ha tuttavia limitato l’applicazione della nuova disposizione ai contratti conclusi dopo l’entrata in vigore della legge di conversione, mentre per quelli conclusi precedentemente è rimasta in vigore la precedente formulazione, con l’applicazione delle norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d’Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti, ovvero quelle di cui al già citato provvedimento del 9 febbraio 2011. In tal modo, per i detti contratti risultava cristallizzata l’interpretazione della precedente versione dell’art. 125-*sexies* che limitava l’ambito del diritto alla riduzione ai soli costi *recurring*: ciò “a dispetto dell’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, che non ha voluto lasciare alla mera trasparenza la tutela dei consumatori, ritenendo il rischio di abusi nei loro confronti tale da richiedere una protezione sostanziale ed effettiva, attraverso la riduzione proporzionale di tutti i costi del credito, strumento che opera a prescindere dal rispetto dei citati doveri”. Attraverso il puntuale rinvio alle norme regolamentari richiamate, appariva “univoco l’intento del legislatore di fissare per il passato un contenuto della norma circoscritto alla interpretazione antecedente alla sentenza Lexitor”. La disposizione, frutto di una tecnica di completamento prescrittivo della norma primaria, presentava la particolarità per cui era una disposizione primaria successiva a integrare il contenuto normativo di una disposizione primaria precedente, mediante il rinvio a norme di rango secondario dal contenuto incompatibile con il diritto europeo. In tal modo, il legislatore del 2021, “inibendo l’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea, ha integrato un inadempimento agli obblighi derivanti dall’ordinamento comunitario”. Prima dell’intervento legislativo, l’interpretazione conforme alla sentenza Lexitor, oltre ad essere possibile e non *contra legem*, risultava doverosa rispetto a quanto deciso dalla Corte di giustizia. La pur non marginale distinzione fra l’art. 16, par. 1, della direttiva e il precedente art. 125-*sexies*, comma 1, non era infatti “tale da far escludere una loro sostanziale corrispondenza”. I Giudici hanno altresì rilevato che un intervento legislativo a tutela dei titolari dell’affidamento ingenerato dalla formulazione della norma di attuazione e dalla sua interpretazione a livello nazionale non “poteva (e non potrebbe) incidere sugli impegni assunti con l’Unione europea, né, di riflesso, pregiudicare gli interessi dei consumatori”. Al riguardo, sono stati rammentati “i rilievi della Corte di giustizia, secondo la quale i concedenti il credito, da un lato, trovano una tutela nel diritto all’equo indennizzo per l’estinzione anticipata del credito, in base ai successivi paragrafi dell’art. 16 della direttiva (recepiti dal t.u. bancario all’art. 125-*sexies* commi 2 e 3, poi divenuti 4 e 5) e, da un altro lato, con l’incasso anticipato della somma erogata possono concludere un nuovo contratto”. Per ricondurre la disposizione censurata a legittimità costituzionale, è stata ritenuta sufficiente l’ablazione del riferimento alle citate disposizioni della Banca d’Italia, precisando che il nuovo testo dell’art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, “oltre a valere per il futuro, contribuisce a consolidare il contenuto normativo della precedente formulazione (...) in senso conforme alla sentenza Lexitor” e che, a

seguito della pronuncia di parziale illegittimità, benché “le due disposizioni non si sovrappongono sul piano testuale, le due norme corrispondono sul piano sostanziale”.

19. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell’Unione europea

19.1. L’immediata efficacia, in via transitoria e con finalità cautelare, dell’individuazione delle aree non idonee all’installazione di impianti geotermici (esclusi quelli “pilota”), operata con delibera consiliare nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER e della parallela VAS (norme di salvaguardia ambientale della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 11, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

19.2. L’onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 35-*bis*, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, impugnato, in riferimento agli art. 117, primo comma, Cost., 28 e 46, par. 11, della direttiva 2013/32/UE, 46, 18 e 19, par. 2, CDFUE, nella parte in cui stabilisce l’onere per il difensore di certificare la data del conferimento della procura speciale per la proposizione del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale. Secondo il diritto vivente, il mancato assolvimento dell’onere comporta l’inammissibilità del ricorso, poiché la medesima disposizione prevede che la procura speciale deve essere conferita, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato. Le norme europee in materia di protezione internazionale impongono che avverso il diniego di asilo sia garantito un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale, che preveda l’esame completo degli elementi di fatto e di diritto quantomeno nelle impugnazioni davanti al giudice di primo grado. Tali garanzie si sovrappongono a quelle già assicurate dagli artt. 3, 10, 24 e 111 Cost., alle quali si aggiunge, nell’ordinamento interno, la generale garanzia del ricorso per cassazione per violazione di legge. Come chiarito dalla Corte di giustizia (sentenza 26 settembre 2018, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l’esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell’eventuale impugnazione della decisione, in secondo grado o ulteriore. L’obbligo di effettività del ricorso riguarda infatti unicamente lo svolgimento del procedimento giurisdizionale di primo grado e non impone che sia assicurato un doppio grado di giudizio. Con riguardo alla disciplina delle impugnazioni, gli unici limiti al principio di autonomia processuale degli Stati membri sono quelli dell’effettività ed equivalenza della tutela, che “si esplica nel senso che la garanzia processuale offerta ai diritti di origine europea non deve essere inferiore a quella riconosciuta rispetto ad analoghe posizioni di diritto interno”. Secondo la giurisprudenza europea il rispetto del canone di equivalenza richiede un pari trattamento dei ricorsi che si fondano su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell’Unione, ma non l’equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi aventi diversa natura (Corte di giustizia, sentenze 9 novembre 2017, in causa C-217/16, Dimos Zagoriou, 6 ottobre 2015, in causa C-69/14, Târșia, 12 febbraio 2015, in causa C-567/13, Baczó e Vizsnyiczai, 16 dicembre 1976, in causa C-33/76, Rewe, e in causa C-45/76, Comet). Il giudice nazionale deve pertanto verificare le somiglianze dei ricorsi in comparazione, quanto all’oggetto, alla causa e agli elementi essenziali (sentenza 27 giugno 2013, in causa C-93/12, Agroconsulting-04). Nel contesto della trasposizione della direttiva 2013/32/UE, “la disciplina del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale è unica (...) e rappresenta una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella assicurata a livello europeo. Essa semmai può porsi a raffronto con il procedimento volto al riconoscimento della protezione umanitaria (ora speciale) riconducibile, al pari della protezione internazionale, alla garanzia costituzionale del diritto d’asilo” (sentenza n. 194 del 2019), nel quale vige un analogo onere formale per il difensore dello straniero. Quanto alla violazione della direttiva che impone la disciplina espressa della rinuncia alla domanda proposta dal richiedente asilo (non introdotta nell’ordinamento interno), si è rilevato che l’onere censurato non si risolve in una sorta di presunzione di

rinuncia al ricorso o alla domanda di protezione internazionale, essendo unicamente volto a presidiare il rispetto della regola generale della posteriorità della procura speciale per ricorrere in cassazione.

19.3. La previsione nel bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica dell'obbligo del concessionario di dotarsi, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali (norme della Provincia di Trento)

La sentenza n. 117 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 9, della legge provinciale di Trento n. 9 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 13 dello statuto speciale, 117, primo comma, Cost., 49 TFUE e 14, n. 3), della direttiva 2006/123/CE, nella parte in cui, introducendo la lett. s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 della legge provinciale n. 4 del 1998, prevede che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica deve prescrivere che il concessionario si doti, entro 180 giorni dall'aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione idonee risorse umane e strumentali. L'obbligo per gli operatori non stabiliti in Trentino di dotarsi di sede operativa nel territorio provinciale "non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (...) e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi" né come condizione per l'accesso alle garanzie necessarie per la gara a condizioni di favore. L'obbligo è riferito unicamente all'aggiudicatario della concessione e pertanto "non può esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione, conseguente a valutazioni negative quanto al rapporto tra costi da sostenere per partecipare alla gara" e utilità attesa, in quanto l'aggiudicatario, avendo conseguito il risultato, "può affrontare il compito con la ragionevole aspettativa di conseguire le utilità in vista delle quali ha stabilito di concorrere". Da questo punto di vista, la disciplina impugnata appare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest'ultima "distingue con chiarezza tra previsioni che impongono all'operatore di disporre di una sede o di un altro stabilimento sul territorio dello Stato, ancor prima che gli sia affidata la concessione – pretesa che dà vita ad una disciplina dissuasiva, incompatibile con la libertà di stabilimento – e previsioni di un requisito di stabilimento (...) quando si applichi dopo la concessione dell'autorizzazione d'esercizio e prima che l'imprenditore avvii l'esercizio dell'attività" (sentenze 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH; 27 febbraio 2019, in causa C-563/17, Associação Peço a Palavra ed altri). Più in generale, "questa stessa giurisprudenza considera legittimo richiedere che l'operatore possieda requisiti che indichino (o favoriscano) la sussistenza di una qualche sua relazione con il territorio, a condizione che essi siano proporzionati e necessari per il conseguimento dello scopo perseguito mediante l'organizzazione della gara, così da perdere ogni ingiustificato carattere di mera discriminazione e di compressione della libertà di stabilimento". La norma impugnata impone al concessionario "l'istituzione di una sede operativa" che consiste "in un luogo ove installare le sole risorse umane e materiali necessarie per l'assolvimento in sicurezza dei compiti di gestione della derivazione e dell'impianto idroelettrico. Non deve trattarsi della sede principale e neppure di una filiale o di uno stabilimento, inteso come unità produttiva autosufficiente. (...) D'altra parte, riesce difficile immaginare che un operatore, il quale assuma la responsabilità della gestione di una grande derivazione e di un impianto di produzione dell'energia elettrica – cioè di strutture tendenzialmente imponenti, già necessariamente dotate di locali tecnici – possa provvedere al compito, in modo compatibile con la sicurezza pubblica e con gli obiettivi propri della produzione energetica, senza disporre *in loco* di attrezzature e di tecnici adeguati". In definitiva, "la richiesta all'operatore di approntare una sede operativa in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza".

19.4. L'attribuzione al NORAS del Corpo forestale regionale e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura delle funzioni di controllo relative alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante nonché alla prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive

Si veda, in relazione alla sentenza n. 160, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

19.5. L'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 49, par. 1, CDFUE e 7 CEDU, del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 che prevede l'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore. Infatti, mentre l'art. 48 del previgente codice (d.lgs. n. 163 del 2006) prevedeva la possibilità di escutere la garanzia provvisoria nei confronti di qualsiasi concorrente, anche non aggiudicatario, che all'esito del controllo a campione non avesse dimostrato il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dichiarati in sede di offerta, la censurata disciplina del nuovo codice (d.lgs. n. 50 del 2016) circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile. La ricostruzione dell'ordinanza di rimessione in ordine all'asserita natura di sanzione punitiva dell'escussione della garanzia provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione, non riflette il quadro giurisprudenziale costituzionale e amministrativo, sempre "prevalentemente orientato in senso opposto", in quanto il suddetto istituto rispondeva "alla funzione di garantire serietà ed affidabilità dell'offerta, tutelando la correttezza del procedimento di gara, in modo da assicurarne il regolare e rapido espletamento (ordinanza n. 211 del 2011)". Tale funzione è stata ribadita dalla sentenza n. 23 del 2022 che ha dichiarato illegittima, per violazione dei limiti statutari in relazione all'art. 93 del d.lgs. n. 50 del 2016, una norma della Provincia autonoma di Bolzano laddove sospendeva l'obbligo di corredare l'offerta con una garanzia provvisoria per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo. L'incameramento della cauzione provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione, è "preordinato ad assicurare il regolare e rapido espletamento della procedura e la tempestiva liquidazione dei danni prodotti dalla alterazione della stessa a causa della mancanza dei requisiti da parte dell'offerente", tenuto conto peraltro che "l'operatore economico, con la domanda di partecipazione, sottoscrive e si impegna ad osservare le regole della relativa procedura, delle quali ha, dunque, contezza". Il Collegio, quindi, ha escluso la natura sostanzialmente penale dell'escussione della garanzia provvisoria sulla base dei tre criteri – indicati comunemente come "criteri Engel" ed elaborati dalla giurisprudenza costante della Corte di Strasburgo – rappresentati dalla qualificazione giuridica della fattispecie nel diritto interno, dalla natura stessa della violazione e dal grado di severità della sanzione. Nella specie, l'escussione della garanzia provvisoria – che deve essere presentata a corredo dell'offerta, ai sensi del previgente art. 75, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 e del vigente art. 93, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 – in primo luogo non è formalmente qualificata come sanzione penale dall'ordinamento nazionale. Inoltre, essa, oltre a non essere rivolta alla generalità dei consociati (avendo un ambito applicativo limitato agli operatori economici che partecipano alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici), persegue uno scopo che non è repressivo e punitivo, essendo volta, da un lato, a "garantire serietà ed affidabilità dell'offerta, dall'altro, a consentire l'anticipata liquidazione dei danni subiti dalla stazione appaltante in caso di omessa dimostrazione dei requisiti speciali di partecipazione dichiarati dal concorrente in sede di presentazione dell'offerta". In altri termini, l'escussione della garanzia provvisoria risponde alla funzione tipica dei rimedi apprestati dall'ordinamento a fronte di condotte contrarie a buona fede fondanti la responsabilità precontrattuale, che, anche quando "sanzionano" comportamenti scorretti imputabili alla parte, non sono "punitivi" perché sono tesi a salvaguardare posizioni giuridiche soggettive contro la violazione ingiustificata del dovere di correttezza. La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa (sentenza n. 276 del 2016) chiamata ad escutere la cauzione provvisoria "costituisce un indice ulteriore del fatto che l'incameramento (...) non abbia carattere punitivo, ma sia essenzialmente diretto a garantire il rispetto delle regole di gara, restaurando l'interesse pubblico leso, che è quello di evitare la partecipazione alla gara stessa di concorrenti inidonei o di offerte prive dei requisiti richiesti". Infine, l'entità della garanzia provvisoria, ai sensi dell'art. 75 del previgente codice, era pari al due per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito e, quindi, a una percentuale non particolarmente elevata di esso, ulteriormente ridotta in caso di possesso da parte degli operatori economici di determinate certificazioni. In conclusione, "dall'importo della garanzia provvisoria, dalla previsione di forme alternative di costituzione (la cauzione o la fideiussione) e dal regime delle riduzioni

previste dal legislatore (...) può ben desumersi l'assenza di quel connotato di speciale gravità, necessario affinché la misura pregiudizievole possa essere assimilata a una sanzione sostanzialmente penale”.

19.6. L'assolutezza del divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna e la sua sottrazione al bilanciamento di interessi proprio del piano faunistico (norme statali e della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **254**, 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*.

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. La diversa prospettiva della Corte costituzionale e della Corte EDU

La sentenza n. **149** ha sottolineato la “logica peculiare del giudizio” costituzionale nel quale il compito della Corte, a differenza di quanto accade in ambito convenzionale, “non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi”.

2. Il divieto di discriminazione quale completamento di altre clausole convenzionali, invocabile in collegamento con esse

La sentenza n. **19** ha osservato che l’art. 14 CEDU – secondo cui “il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione” – “costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia; 8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia).

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. **34**.

3. I “criteri Engel” impiegati dalla giurisprudenza europea per ritenere l’operatività delle garanzie convenzionali in materia penale

“Secondo la giurisprudenza costante della Corte di Strasburgo, l’esistenza o meno di una accusa in materia penale deve essere valutata sulla base di tre criteri, indicati comunemente con il nome di criteri Engel” (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, A e B c. Norvegia, nn. 24130/11 e 29758/11, 15 novembre 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, nn. 55391/13, 6 novembre 2018). “Il primo è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il secondo è la natura stessa del reato e il terzo è il grado di severità della sanzione in cui incorre l’interessato. Il secondo e il terzo criterio possono essere alternativi e non necessariamente cumulativi” (grande camera, 8 luglio 2019, Mihalache contro Romania), “anche se ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l’analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara circa l’esistenza di una accusa in materia penale” (sezione seconda, 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia). Così la sentenza n. **198**.

4. La garanzia convenzionale del ne bis in idem

4.1. La qualificazione in termini (oltre che di principio ordinamentale) di diritto fondamentale della persona (la ratio di evitare le sofferenze e i costi di un nuovo processo a un soggetto già giudicato per i medesimi fatti)

La sentenza n. **149** ha rammentato che il diritto al *ne bis in idem*, già considerato dalla giurisprudenza costituzionale “come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost.” (sentenza n. 200 del 2016), “trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell’art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, ove si prevede che nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato”. Come risulta dal dato letterale, la garanzia convenzionale mira a “tutelare l’imputato non solo contro la prospettiva dell’inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall’esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un’assoluzione.

La *ratio* primaria della garanzia – declinata qui non quale principio ordinamentale a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l’ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata. Il *ne bis in idem* non si oppone, invece, alla possibilità che l’imputato sia sottoposto, in esito a un medesimo procedimento, a due o più sanzioni distinte per il medesimo fatto (ad esempio, a pene detentive, pecuniarie e interdittive), ferma la diversa garanzia rappresentata dalla proporzionalità della pena: garanzia, quest’ultima, fondata su basi giuridiche distinte da quelle su cui si fonda il diritto al *ne bis in idem* (in particolare, sugli artt. 3 e 27 Cost. a livello interno, e sull’art. 49, paragrafo 3, CDFUE a livello unionale)”.

4.2. I presupposti di operatività (l’*idem factum*, la previa decisione e la sopravvenienza di un secondo procedimento)

La sentenza n. 149 ha rammentato che “essenziali presupposti per l’operatività del *ne bis in idem* convenzionale sono: – la sussistenza di un *idem factum*: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia (...), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica; – la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell’imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (...); – la sussistenza di un *bis*, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti”.

4.3. La necessaria verifica di una sufficientemente stretta connessione sostanziale e temporale tra i procedimenti e della loro rispondenza ai connotati stigmatizzanti del diritto penale

La sentenza n. 149 ha osservato (similmente alle sentenze nn. 145 del 2020, 222 del 2019, 43 del 2018) che, “a partire almeno dalla (...) pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l’inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell’ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del *ne bis in idem*. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito (...). Al fine di verificare se una tale connessione sussista, la Corte (...) ha enunciato in particolare i criteri seguenti (...): – se i diversi procedimenti perseguono scopi complementari e pertanto concernano diversi aspetti del comportamento illecito in questione; – se la duplicità di procedimenti in conseguenza della stessa condotta sia prevedibile, in astratto e in concreto; – se i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove; – se siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l’interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso. La sentenza A e B ha altresì precisato, da un lato, che una violazione del *ne bis in idem* sarà tanto meno probabile quanto meno i procedimenti concorrenti comportino la stigmatizzazione caratteristica del nucleo duro del diritto penale, e sarà invece tanto più probabile quanto più lo stesso procedimento formalmente amministrativo presenti connotati stigmatizzanti simili a quelli propri del processo penale in senso stretto (...); e, dall’altro, che anche allorché tra i due procedimenti sussista un nesso sostanziale sufficientemente stretto, una violazione del diritto convenzionale in parola potrebbe ugualmente verificarsi allorché difetti, in concreto, una sufficiente connessione cronologica tra gli stessi: requisito, quest’ultimo, funzionale a tutelare la persona contro una ingiustificatamente protratta situazione di incertezza circa la propria sorte”. Sulla base di questi criteri, “la giurisprudenza della Corte EDU successiva alla sentenza A e B ha in numerose occasioni ravvisato violazioni dell’art. 4 Prot. n. 7 CEDU determinate dalla pendenza di un procedimento penale (in senso stretto) per fatti già oggetto di provvedimenti sanzionatori formalmente amministrativi, ma dalla ritenuta natura sostanzialmente punitiva, valorizzando di volta in volta l’assenza di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (sentenze 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda; 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda; 6 giugno 2019,

Nodet contro Francia), e/o l'assenza di una sufficiente connessione sostanziale tra i procedimenti, perseguendo gli stessi le medesime finalità e in considerazione dell'assenza di meccanismi che consentissero di evitare duplicazione delle prove nonché di tenere conto, nel secondo procedimento, delle sanzioni già irrogate (sentenze Nodet contro Francia, cit.; 21 luglio 2020, Velkov contro Bulgaria; 6 aprile 2021, Tsonyo Tsonev contro Bulgaria (n. 4); 31 agosto 2021, Milošević contro Croazia). La violazione è stata invece esclusa in altre occasioni, ove la Corte EDU ha negato la natura punitiva delle sanzioni già irrogate in sede di procedimento disciplinare nei confronti di un medico (decisione 29 settembre 2020, Faller e Steinmetz contro Francia), ovvero ha ritenuto che i due procedimenti avessero finalità distinta, l'uno sanzionando l'eccesso di velocità e l'altro la causazione colposa della morte di un pedone (sentenza 8 ottobre 2020, Bajčić contro Croazia)". Ad approdi assai simili è pervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea sulla corrispondente garanzia apprestata dall'art. 50 CDFUE (grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri; in causa C-524/15, Menci; in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri).

4.4. La riferibilità anche alle sanzioni formalmente non penali ma aventi natura sostanzialmente punitiva

La sentenza n. 149 ha puntualizzato che, per quanto "la lettera dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU enunci un divieto di perseguire o punire nuovamente taluno nell'ambito di procedimenti penali per un reato", la costante giurisprudenza europea afferma che "tali concetti devono essere interpretati alla luce dei noti criteri Engel, da tempo utilizzati (...) per fissare il perimetro applicativo della materia penale ai fini degli artt. 6 e 7 della Convenzione" (sentenze Zolotoukhine; A e B contro Norvegia). "Decisiva non è, dunque, la qualificazione della procedura e della sanzione come penale da parte dell'ordinamento nazionale, ma la sua natura sostanzialmente punitiva da apprezzarsi, appunto, sulla base dei criteri Engel".

5. La retroattività della lex mitior

5.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 198, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*. La pronuncia ha altresì affermato che il significato dell'art. 7 CEDU "converge con quello tratto dalla Costituzione e dall'art. 49 CDFUE nel delineare un assetto di tutela omogeneo".

6. Le fonti convenzionali e internazionali di tutela del diritto dei detenuti di comunicare liberamente e riservatamente con i difensori

La sentenza n. 18 ha rilevato che i principi di giurisprudenza costituzionale relativi al diritto dei detenuti di conferire con i difensori "trovano precise corrispondenze nel diritto internazionale dei diritti umani. Quanto al contesto europeo, risalente è l'affermazione della Corte EDU secondo cui l'esercizio del diritto alla riservatezza delle proprie comunicazioni – di per sé tutelato dall'art. 8 CEDU" (sentenze 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito; 24 maggio 2018, Laurent contro Francia) – "è funzionale anche a esercitare il diritto alla difesa tecnica sancito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU in capo ad ogni persona accusata di un reato; diritto il cui esercizio implica la possibilità di comunicare liberamente con il proprio avvocato" (sentenze 20 giugno 1988, Schönenberger e Durmaz contro Svizzera; 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito), "come del resto espressamente riconosce, in altro contesto regionale di tutela dei diritti umani, l'art. 8, paragrafo 2, lettera d), della Convenzione americana sui diritti umani". Con riferimento ai colloqui tra detenuti e difensore, la Corte di Strasburgo ha osservato che, "se un avvocato non potesse conferire con il suo cliente e ricevere da lui istruzioni riservate al riparo della sorveglianza da parte dell'autorità, la sua assistenza tecnica perderebbe gran parte della sua utilità, mentre la Convenzione mira a garantire diritti concreti ed effettivi" (sentenze 28 novembre 1991, S. contro Svizzera; 27 novembre 2007, Zagaria contro Italia; grande camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia); "e ciò anche rispetto alla necessità di assicurare la tutela del detenuto contro eventuali abusi delle autorità penitenziarie" (sentenze 30 gennaio 2007, Ekinici e Akalin contro Turchia; 25 marzo 1992, Campbell). Inoltre, "il diritto del detenuto a conferire con il difensore forma oggetto di esplicito e puntuale riconoscimento in atti sovranazionali, tra i quali la raccomandazione R (2006)2 del Consiglio d'Europa sulle Regole penitenziarie europee, adottata dal Comitato dei Ministri l'11 gennaio 2006", che

riferisce distintamente il diritto tanto al condannato che all'imputato. Identica raccomandazione è, infine, contenuta nella regola 61 delle “*United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of prisoners*” (cosiddette “*Mandela Rules*”), adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015, ove si sottolinea la necessità che “ai detenuti – senza distinzione tra condannati in via definitiva e imputati – sia assicurata la possibilità di comunicare e di consultarsi con un legale di propria scelta o un avvocato d'ufficio «*without delay, interception or censorship and in full confidentiality*», precisandosi altresì che i colloqui orali possano svolgersi sotto la sorveglianza visiva, ma non auditiva, degli agenti penitenziari”.

7. Il diritto alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni con il difensore (l'ammissibilità di un bilanciamento con altri interessi protetti e i relativi limiti nella giurisprudenza costituzionale e convenzionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

8. L'incompatibilità convenzionale dell'originaria disciplina dei controlli sulla corrispondenza dei detenuti e l'evoluzione dell'ordinamento interno

La sentenza n. **18** ha rammentato che l'art. 18 ord. pen. – ove si prevedeva genericamente la possibilità di sottoporre la corrispondenza di detenuti e internati a visto di controllo dell'amministrazione penitenziaria o, a seconda dei casi, dell'autorità giudiziaria, sulla base di un provvedimento di quest'ultima – è stato più volte ritenuto dalla Corte di Strasburgo incompatibile con l'art. 8 CEDU, “in ragione dell'inadeguatezza della base legale della limitazione del diritto alla riservatezza della corrispondenza del detenuto, non essendo stabiliti dalla legge né la possibile durata delle misure di controllo della corrispondenza, né i presupposti, l'ampiezza e le modalità di esercizio della discrezionalità delle autorità competenti” (sentenze 15 novembre 1996, Calogero Diana contro Italia; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; grande camera, 6 aprile 2000, Labita contro Italia; 9 gennaio 2001, Natoli contro Italia; 11 gennaio 2005, Musumeci contro Italia; 7 luglio 2009, Salvatore Piacenti contro Italia; 1° dicembre 2009, Stolder contro Italia). “Proprio per ovviare alle lacune di disciplina evidenziate dalla Corte EDU, la legge n. 95 del 2004 riformò la disciplina generale sulle limitazioni e i controlli della corrispondenza dei detenuti e internati, introducendo il nuovo art. 18-ter ordin. penit.” il quale prevede la possibilità per l'autorità giudiziaria – in presenza di esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto – di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi non superiori a sei mesi, prorogabili per successivi periodi non superiori a tre mesi, tre distinte misure, di impatto decrescente rispetto al diritto alla libertà e segretezza della corrispondenza (esclusa quella indirizzata a difensori, investigatori privati autorizzati e consulenti tecnici): limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa; sottoposizione della corrispondenza a visto; controllo, senza lettura, del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza. Su tale vicenda normativa e sul “delicato punto di equilibrio raggiunto dal legislatore”, in linea con le sollecitazioni della Corte EDU, si è soffermata la sentenza n. 20 del 2017.

9. Il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia

La sentenza n. **136** ha chiarito, in consonanza con la giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 3 settembre 2013, M.C. e altri contro Italia), che presupposto oggettivo della tutela garantita dall'art. 6 CEDU è che “le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e mirino a influenzare la definizione giudiziaria di una lite (sentenza n. 236 del 2017)”.

10. La sinergia tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi retroattive (le eccezioni, giustificate da imperative ragioni di interesse generale, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)

La sentenza n. **145** ha sottolineato come, in sede di sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, la Corte abbia costruito “una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella

CEDU” (sentenze nn. 12 del 2018 e 191 del 2014). I parametri interni “si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l’espansione in un rapporto di integrazione reciproca” (sentenza n. 46 del 2021). In particolare, “l’art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente non solo con l’art. 102 Cost., che tutela le attribuzioni dell’autorità giudiziaria, ma anche con l’art. 111 Cost., posto a presidio del giusto processo. L’insieme dei parametri indicati converge nella tutela garantita dall’art. 6 CEDU”. In proposito, la costante giurisprudenza della Corte EDU afferma che, “seppure in linea di principio non è precluso al legislatore disciplinare, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, tuttavia, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia” (sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia). “Le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l’esito, comportano un’ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall’art. 6 CEDU”. Inoltre, “le considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie” (sentenze 29 marzo 2006, Scordino contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia). In taluni casi, peraltro, la Corte europea ha ritenuto legittimi interventi legislativi retroattivi. “Si è trattato di situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione” (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito), o “avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l’ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio” (sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia).

11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU

11.1. L’illegittimo diniego di relazioni familiari tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell’adottante

Si veda, in relazione alla sentenza n. **79**, l’analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L’adozione in casi particolari*.

11.2. L’(illegittima) attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell’ordine da essi concordato, salvo l’accordo per l’attribuzione di un solo cognome – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, l’analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La trasmissione del cognome*.

11.3. L’(illegittima) esclusione retroattiva (operata da norma erroneamente autoqualificata come interpretativa) dell’indennità di amministrazione dal trattamento economico complessivo spettante al personale dell’Amministrazione affari esteri nel periodo di servizio all’estero

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, l’analoga voce in *La funzione normativa – La legge retroattiva – Fattispecie*.

11.4. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti contemplati dalla disciplina di tutela del diritto d’autore, già sottoposto in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l’omologo illecito amministrativo – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. **149** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 CEDU, l’art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice

pronunciasse sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti *ex art. 171-ter* della legge n. 633 del 1941 già sottoposto, in relazione al medesimo fatto, a procedimento definitivamente concluso per l'illecito amministrativo *ex art. 174-bis* della medesima legge. In materia di tutela del diritto d'autore, i richiamati artt. 171-ter e 174-bis puniscono identiche condotte materiali con sanzioni rispettivamente penali e amministrative. L'art. 174-bis, nel disporre l'applicazione delle sanzioni amministrative ferme restando quelle penali, indica l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni, rendendo sostanzialmente sovrapponibili gli ambiti dei relativi illeciti. Tale "doppio binario" costituisce una violazione del principio del *ne bis in idem*, come declinato dalla giurisprudenza europea, il quale mira a tutelare l'imputato non solo dall'inflizione di una seconda pena ma anche dall'eventualità di subire un secondo processo per il medesimo fatto, a prescindere dall'esito del primo. La disciplina in esame crea strutturalmente le condizioni perché uno stesso soggetto possa essere sanzionato per la medesima condotta due volte, in sede penale e amministrativa. Ciò comporta, "fisiologicamente, la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto", con la conseguenza che l'adozione di una decisione definitiva sulla responsabilità (penale o amministrativa) dell'interessato rende un *bis* il procedimento ancora aperto o da iniziarsi. Stante la loro funzione accentuatamente dissuasiva, si è riconosciuta "la natura punitiva delle sanzioni amministrative previste dall'art. 174-bis (...) alla luce dei criteri Engel e della stessa giurisprudenza costituzionale, che tali criteri ha adottato e autonomamente sviluppato" (sentenze nn. 185 e 68 del 2021, 196 del 2010). In virtù dei criteri enunciati dalla Corte EDU, i procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni penali e amministrative non sono risultati "avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta", tale da farli apparire "come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato". Essi, inoltre, non perseguono scopi complementari e non concernono aspetti diversi del comportamento illecito: lo scopo avuto di mira dal legislatore mediante la sanzione amministrativa consiste nel potenziamento dell'efficacia preventiva dei divieti penali già contenuti nella legge mentre i fatti puniti sono i medesimi, salvo che nell'ipotesi teorica di condotte meramente colpose, senza che sia previsto alcun sistema di soglie in grado di selezionare le condotte che, per la loro gravità, appaiano meritevoli anche della sanzione penale. D'altra parte, il sistema non contempla alcun meccanismo per evitare duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove e per assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti, né tantomeno consente al giudice penale o all'autorità amministrativa di tenere conto della sanzione già irrogata, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. A tale *vulnus* la Corte ha potuto porre un rimedio solo parziale, inidoneo ad evitare tutte le possibili violazioni del diritto al *ne bis in idem* fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941 e a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento periodico. Invero, spetta al legislatore "rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio", alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea e costituzionale.

12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

12.1. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

12.2. L'onere del difensore di certificare, a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale, la data, successiva alla comunicazione del decreto impugnato, di conferimento della procura alle liti

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, impugnato, in riferimento agli art. 117, primo comma,

Cost., 6, 13 e 14 CEDU, nella parte in cui stabilisce l'onere per il difensore di certificare la data del conferimento della procura speciale per la proposizione del ricorso per cassazione in materia di protezione internazionale. Nell'interpretazione fornita dal diritto vivente, il mancato assolvimento dell'onere comporta l'inammissibilità del ricorso, poiché la medesima disposizione prevede che la procura speciale deve essere conferita, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato. Una volta esclusa la sua irragionevolezza, la norma censurata non è risultata contraria al principio del divieto di discriminazione in base alla cittadinanza, essendo riconosciuto agli Stati contraenti un margine di apprezzamento nella sua applicazione, la cui ampiezza varia a seconda delle circostanze, delle materie e del contesto (Corte EDU, sentenza 30 settembre 2003, Koua Poirrez contro Francia; grande camera, sentenza 18 febbraio 2009, Andrejeva contro Lettonia). Non sono stati violati nemmeno i diritti a un equo processo e a un ricorso effettivo. Sulla problematica delle regole processuali contemplate nei giudizi di impugnazione, la Corte EDU ha più volte ribadito che, sebbene "l'art. 6 della Convenzione non imponga agli Stati contraenti di istituire gradi di giudizio ulteriori al primo, se gli stessi sono previsti dalla legge nazionale dello Stato contraente, devono essere rispettate le garanzie dell'equo processo contemplate dalla predetta norma, in particolare nella misura in cui la stessa assicura alle parti in causa un effettivo diritto di accesso ai tribunali per le decisioni relative ai loro diritti e obblighi civili" (grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Zubac contro Croazia). L'applicazione delle norme convenzionali va rapportata alla specificità dei giudizi innanzi alle Corti di appello o di cassazione, considerando il ruolo svolto da queste ultime nel sistema processuale interno (sentenza 15 settembre 2016, Trevisanato contro Italia). In particolare, le condizioni di ammissibilità del ricorso per cassazione possono essere più rigorose rispetto a quelle contemplate per l'appello, proprio in ragione della funzione nomofilattica, la cui possibilità di esercizio delimita e giustifica l'intervento della Corte di cassazione. Tuttavia, le regole processuali che presidiano l'accesso al giudizio non devono essere espressione di un formalismo eccessivo nella relativa applicazione. Tale situazione si concreta però solo nel caso di un'interpretazione particolarmente rigorosa di una norma processuale, che, precludendo l'esame sul merito dell'azione, finisca per violare il diritto a una tutela effettiva da parte degli organi giurisdizionali (sentenza 28 ottobre 2021, Succi e altri contro Italia). Alla luce di questi criteri, è stato escluso un formalismo eccessivo della norma censurata, in quanto le Sezioni unite civili hanno da tempo chiarito che l'onere formale di certificazione della data di rilascio della procura posto a carico del difensore è chiaro nella portata e nelle conseguenze della sua inosservanza e può essere ottemperato in continuità con l'assolvimento dell'onere di certificazione dell'autografia della sottoscrizione di chi rilascia la procura.

12.3. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del reddito di cittadinanza

La sentenza n. 19 ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 14 CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 4 del 2019, il quale richiede agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo come requisito necessario per l'ottenimento del reddito di cittadinanza. In proposito, è richiamata la giurisprudenza relativa all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, che subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno. Assume valore dirimente "accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico assegno che viene (...) in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. Sicché ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discrimine tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea", avuto riguardo alla lettura che ne è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo (sentenze nn. 50 del 2019, 329 del 2011, 187 del 2010). La violazione del parametro convenzionale è stata esclusa, tenuto conto delle "caratteristiche del reddito di cittadinanza – che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale".

12.4. La previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito necessario per lo straniero ai fini dell'ottenimento del reddito di inclusione

La sentenza n. 34 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 14 CEDU, dell'art. 3, comma 1, lett. a), n. 1, del d.lgs. n. 147 del 2017, il quale richiedeva agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo come requisito necessario per l'ottenimento del reddito di inclusione. È stata richiamata la giurisprudenza relativa all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (che subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) per la quale assume valore dirimente "accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico assegno che viene (...) in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. Sicché ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione", avuto riguardo alla lettura che ne è stata offerta dalla Corte di Strasburgo (sentenze nn. 50 del 2019, 329 del 2011, 187 del 2010). In tale prospettiva, è stata esclusa la violazione del parametro, implicitamente evocato, costituito dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto il reddito di inclusione "non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale" (sentenza n. 19 del 2022).

12.5. La previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente cartolare, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova (salva l'istanza di parte per l'attivazione di una successiva fase a contraddittorio pieno)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 74, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

12.6. Norme della Regione Trentino-Alto Adige in materia di vitalizi dei consiglieri regionali (la riduzione del 20% dell'assegno, diretto o di reversibilità, il limite alla cumulabilità con analogo trattamento e la previsione di contributi di solidarietà)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino Alto-Adige – Norme in materia di vitalizi dei consiglieri regionali*.

12.7. L'inapplicabilità della più favorevole disciplina della garanzia provvisoria dettata dal vigente codice dei contratti pubblici (che circoscrive la facoltà di escussione della stazione appaltante al solo aggiudicatario, in caso di mancata sottoscrizione del contratto per fatto a lui imputabile) alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 198, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

12.8. L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di ingegneri e architetti che, pur iscritti ai relativi albi professionali, non possono aderire alla cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono altra attività lavorativa coperta da una distinta forma di previdenza obbligatoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 238, l'analoga voce in *I rapporti economici – La previdenza – La Gestione separata INPS*.

12.9. L'esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 239 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU – dell'art. 1 della legge toscana n. 52 del 2021 che, inserendo il comma 4-*bis* nell'art. 47-*bis* della legge regionale n. 39 del 2000, esonera dall'autorizzazione paesaggistica gli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi. La norma non è stata adottata per paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sul ricorso straordinario proposto dall'associazione Italia Nostra e altri contro la delibera della Giunta regionale n. 355 del 2019 (approvazione del piano antincendio relativo alle pinete litoranee di Grosseto e Castiglione della Pescaia) e accolto con d.P.R. 1° ottobre 2020, sulla base del parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020. La Regione si è adeguata al citato d.P.R. diversi mesi prima dell'adozione della norma impugnata (promulgata il 28 dicembre 2021), allorché ha riapprovato il piano antincendio con la delibera di Giunta n. 297 del 2021, sulla base delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dai Comune di Castiglione della Pescaia e Grosseto, previo parere della Soprintendenza. L'avvenuta ottemperanza al giudicato palesa la non fondatezza della censura. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., si veda, in relazione alla pronuncia in esame, la voce *L'(illegittimo) esonero dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi di taglio colturale da eseguirsi in aree, comprendenti boschi, vincolate in via provvedimentale per il loro particolare valore paesaggistico (norme della Regione Toscana)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Gli obblighi internazionali di criminalizzazione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *L'incriminazione della figura quale attuazione di precisi obblighi internazionali e sovranazionali in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati – Il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*.

2. Le fonti convenzionali e internazionali di tutela del diritto dei detenuti di comunicare liberamente e riservatamente con i difensori

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **18**, l'analogo voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

3. Le fonti internazionali sulle speciali tutele dei minori coinvolti in procedimenti penali (la valenza interpretativa dei principi costituzionali)

La sentenza n. **2** ha rammentato che la Corte ha “valorizzato, a fini interpretativi dei parametri costituzionali (...), le fonti internazionali sulle speciali tutele dovute ai minori che vengono a contatto con la giustizia penale” (sentenze nn. 139 del 2020, 109 del 1997, 168 del 1994 e 222 del 1983). Meritano una menzione le Regole minime ONU sull'amministrazione della giustizia minorile (“Regole di Pechino”), adottate dall'Assemblea generale con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985, le quali stabiliscono che, in considerazione delle speciali esigenze del minore, sia previsto un potere discrezionale appropriato a diversi livelli dell'amministrazione della giustizia minorile, sia nell'istruttoria che nel processo e nella fase esecutiva, precisandosi che le persone che esercitano il potere discrezionale dovranno essere particolarmente qualificate o specializzate per esercitarlo responsabilmente. La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 impegna gli Stati alla costituzione di autorità e istituzioni destinate specificamente ai fanciulli sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di aver commesso reato, in particolare stabilendo un'età minima sotto la quale il fanciullo debba presumersi non imputabile e adottando provvedimenti per trattare questi fanciulli senza ricorrere a procedure giudiziarie. Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo, nel *General Comment* n. 10 (2007), ha chiarito che un sistema organico di giustizia minorile dovrebbe comportare l'istituzione di sezioni specializzate nella polizia e nel sistema giudiziario e delle procure, raccomandando agli Stati di istituire autorità giudiziarie per i minori, come unità separate o sezioni degli organi giudiziari esistenti, e, qualora ciò non sia immediatamente realizzabile, di assicurare la presenza di giudici o magistrati specializzati nella giustizia minorile. Analoga raccomandazione è formulata dalle Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 su una giustizia a misura di minore, in cui si afferma l'esigenza di istituire tribunali o sezioni speciali e procedure per i minori. La direttiva 2016/800/UE, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, stabilisce tra l'altro che il minore è sottoposto a valutazione individuale. Tale valutazione tiene conto della personalità e maturità del minore, della sua situazione economica, sociale e familiare, nonché di eventuali vulnerabilità, ed è condotta da personale qualificato, con un approccio multidisciplinare. Gli Stati membri devono, inoltre, adottare misure appropriate per garantire che i giudici e i magistrati inquirenti che si occupano di procedimenti riguardanti minori abbiano una competenza specifica e/o abbiano effettivamente accesso a una formazione specifica. Le richiamate fonti, “produttive o meno che siano di obblighi internazionali vincolanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.”, sono “rilevanti ai fini dell'interpretazione delle garanzie costituzionali”.

4. Il principio, di rilevanza anche sovranazionale e internazionale, della massima diffusione delle energie rinnovabili quale strumento di contrasto ai cambiamenti climatici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **121**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

5. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale

5.1. La preclusione al giudice dell'esecuzione del rilievo della nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

5.2. Disposizioni in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio e di governo del territorio (norme della Regione Sardegna)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

5.3. L'inclusione dei compensi dei giudici tributari nel tetto alle retribuzioni dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.4. L'estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio degli interventi straordinari di addizione volumetrica o sostituzione edilizia già previsti dal Piano casa per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **229**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

Elenco delle voci

ADOZIONE	sentenze nn. 79, 131
AGRICOLTURA	sentenze nn. 152, 160, 179, 222
AMBIENTE E PAESAGGIO	sentenze nn. 11, 21, 24, 26, 45, 69, 75, 85, 91, 92, 106, 114, 115, 126, 135, 144, 160, 187, 192, 221, 229, 235, 236, 239, 240, 248, 251, 252, 254
ARMI	sentenza n. 126
ASILO	sentenza n. 13
ASSICURAZIONE	sentenza n. 159
ASSISTENZA	sentenze nn. 19, 34, 54, 67, 199, 202
ATTO, CONTRATTO E NEGOZIO GIURIDICO	sentenza n. 263
AVVOCATO	sentenze nn. 13, 104, 128
BANCA E BORSA	sentenza n. 263
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 5, 40, 110, 114, 123, 124, 155, 168, 179, 184, 200, 210, 233, 245, 253, 268
CACCIA	sentenze nn. 69, 126, 159, 248, 254
CAMERE DI COMMERCIO	sentenza n. 210
CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO	sentenze nn. 56, 136, 182
CAUSE LEGITTIME DI PRELAZIONE	sentenze nn. 101, 167
CIRCOLAZIONE STRADALE	sentenze nn. 163, 211, 246, 266; ordinanza n. 137
CITTADINANZA	sentenza n. 195
COMMERCIO	sentenze nn. 179, 187
CONTRATTI PUBBLICI	sentenze nn. 4, 23, 91, 198
COOPERAZIONE	sentenze nn. 93, 150
CORTE DEI CONTI	sentenze nn. 90, 184, 233, 253
DEMANIO IDRICO E MARITTIMO	sentenze nn. 46, 85, 108, 112, 160, 187
DIRITTO D'AUTORE	sentenza n. 149
DISABILE	sentenze nn. 88, 110, 202
EDILIZIA E URBANISTICA	sentenze nn. 21, 24, 26, 75, 92, 165, 192, 217, 229, 240, 248, 249, 251, 252, 264
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	sentenza n. 218
ELEZIONI	sentenze nn. 61, 62
ENERGIA	sentenze nn. 11, 77, 117, 121, 216, 221, 259, 265
ENTI LOCALI	sentenze nn. 61, 62, 70, 219
ESECUZIONE FORZATA	sentenze nn. 87, 109, 228; ordinanza n. 204
ESECUZIONE PENALE	sentenze nn. 2, 7, 18, 20, 22, 30, 33, 74; ordinanza n. 122
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	sentenza n. 120
FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSUALI	sentenze nn. 93, 193; ordinanza n. 42

FAMIGLIA E FILIAZIONE	sentenze nn. 25, 54, 79, 131, 177, 269
FARMACIA	sentenza n. 171
FINANZA LOCALE	sentenza n. 219
FINANZA REGIONALE	sentenze nn. 17, 153, 188, 255
FORZE ARMATE	sentenza n. 169
FORZE DI POLIZIA	sentenze nn. 262, 270
IMPIEGO PUBBLICO	sentenze nn. 5, 27, 39, 71, 84, 89, 124, 128, 145, 155, 169, 176, 190, 214, 253, 255, 262, 267
IMPOSTE E TASSE	sentenze nn. 12, 40, 46, 52, 66, 101, 140, 141, 196, 209; ordinanze nn. 94, 107
IMPRESA E IMPRENDITORE	sentenze nn. 171, 186
ISTRUZIONE	sentenze nn. 1, 89
LAVORO	sentenze nn. 113, 125, 150, 152, 176, 183, 199, 258
MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	sentenza n. 180
MAGISTRATI	sentenze nn. 27, 49, 58, 59, 60, 205; ordinanze nn. 157, 215, 261
MINORE	sentenze nn. 2, 30, 54, 79, 100, 131
MISURE CAUTELARI	sentenza n. 57
MISURE DI PREVENZIONE	sentenza n. 211
MISURE DI SICUREZZA	sentenza n. 22
PANDEMIA DA COVID-19	sentenze nn. 4, 5, 8, 21, 23, 40, 84, 86, 87, 108, 112, 114, 127, 155, 164, 171; ordinanze nn. 15, 32, 80, 204, 212, 220
PARLAMENTO	sentenze nn. 136, 182, 237, 241; ordinanze nn. 15, 32, 80, 151, 154, 212, 250, 261
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO	sentenze nn. 10, 109, 166, 223
PREVIDENZA	sentenze nn. 25, 88, 100, 104, 147, 162, 202, 214, 224, 234, 237, 238, 258, 270; ordinanza n. 172
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	ordinanze nn. 80, 151
PROCEDIMENTO PENALE	sentenze nn. 2, 16, 41, 57, 64, 96, 111, 146, 148, 149, 159, 173, 174, 207, 230, 235, 243, 247; ordinanze nn. 116, 261
PROCESSO AMMINISTRATIVO	sentenze nn. 140, 178
PROCESSO CIVILE	sentenze nn. 43, 65, 87, 93, 109, 143; ordinanze nn. 42, 204
PROCESSO CONTABILE	sentenza n. 203
PROCESSO TRIBUTARIO	sentenza n. 73
PROFESSIONI	sentenze nn. 6, 238
PROPRIETÀ	sentenza n. 120
PROTEZIONE CIVILE	sentenza n. 245
REATI E PENE	sentenze nn. 8, 28, 50, 51, 63, 105, 127, 175, 211, 244, 260; ordinanze nn. 29, 82, 220
REFERENDUM	sentenze nn. 49, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 60
REGIONE (IN GENERE)	sentenze nn. 90, 136, 182
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	sentenze nn. 5, 9, 21, 23, 24, 26, 39, 46, 61, 70, 75, 86, 90, 108, 112, 117, 135, 136, 139, 147, 153, 155, 160, 164, 182, 184, 189, 190, 199, 200, 201, 216, 233, 248, 249, 252, 255, 265, 267

REGIONI ORDINARIE	sentenze nn. 4, 6, 11, 17, 36, 45, 69, 71, 77, 84, 85, 92, 106, 110, 113, 115, 120, 121, 124, 126, 144, 161, 165, 168, 187, 188, 191, 192, 217, 218, 221, 222, 229, 235, 236, 239, 240, 242, 251, 253, 254, 256, 259, 264, 268
RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA	sentenze nn. 90, 203
RESPONSABILITÀ CIVILE	sentenze nn. 178, 205
RICERCA SCIENTIFICA	sentenza n. 114
RIFIUTI	sentenze nn. 21, 85, 106, 191
SALUTE	sentenze nn. 17, 114, 160, 190, 256
SANITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 6, 9, 17, 36, 40, 106, 113, 139, 155, 161, 189, 190, 228, 242, 256; ordinanza n. 204
SANZIONI AMMINISTRATIVE	sentenze nn. 75, 95, 148, 149, 163, 266
SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	sentenze nn. 86, 153, 201
SOSTANZE STUPEFACENTI	sentenza n. 51
SPESE DI GIUSTIZIA	sentenze nn. 109, 166
SPETTACOLO	sentenza n. 186
SPORT	sentenze nn. 40, 123
STRANIERO	sentenze nn. 13, 19, 34, 54, 63, 67, 195
TRASPORTO	sentenze nn. 112, 179
TURISMO	sentenze nn. 123, 179
UNIVERSITÀ	sentenza n. 40
USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI	sentenza n. 236
VOLONTARIATO E TERZO SETTORE	sentenze nn. 72, 187; ordinanza n. 14

***Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e
relative pagine di trattazione o citazione***

S. 1	pag. 146, 230
S. 2	pag. 143, 168, 170, 182, 227, 308, 309, 397, 569, 584, 588, 589
S. 4	pag. 409, 411, 415, 416
S. 5	pag. 148, 430, 431, 500, 542, 561
S. 6	pag. 431, 473, 500, 501
S. 7	pag. 144, 181, 204, 207, 309, 310
S. 8	pag. 170, 171, 175, 177, 359, 360, 361
S. 9	pag. 363, 428, 432, 474, 478, 547, 549
S. 10	pag. 147, 148, 211, 212, 214, 275, 392
S. 11	pag. 152, 368, 446, 459, 489, 491, 508, 575
S. 12	pag. 148, 268
S. 13	pag. 146, 148, 157, 158, 198, 201, 204, 396, 564, 575, 584
O. 14	pag. 324
O. 15	pag. 332, 333
S. 16	pag. 144, 204, 205, 207, 288, 305
S. 17	pag. 229, 364, 365
S. 18	pag. 139, 198, 201, 314, 315, 392, 393, 581, 582, 588
S. 19	pag. 146, 148, 159, 252, 392, 565, 579, 585
S. 20	pag. 146, 170, 172, 312, 313, 393
S. 21	pag. 154, 444, 445, 446, 453, 458, 459, 542
S. 22	pag. 191, 192, 193, 194, 228, 326
S. 23	pag. 409, 410, 415, 416, 430, 516, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556
S. 24	pag. 154, 330, 409, 440, 444, 454, 456, 457, 459, 483, 508, 516, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 589
S. 25	pag. 216, 238
S. 26	pag. 324, 330, 531
S. 27	pag. 146, 150, 231, 233, 266, 273, 368, 377, 378, 397, 401, 589
S. 28	pag. 147, 182, 184, 186, 323, 327, 565
O. 29	pag. 170
S. 30	pag. 227, 316, 317
O. 32	pag. 260
S. 33	pag. 316

S. 34	pag. 146, 148, 160, 252, 253, 392, 565, 579, 586
S. 36	pag. 478
S. 39	pag. 427, 428, 429, 432, 534
S. 40	pag. 507, 508, 509, 560
S. 41	pag. 149, 165, 166, 167, 296, 391
O. 42	pag. 276, 287
S. 43	pag. 141, 143, 144, 282
S. 45	pag. 149, 154, 407, 453, 457, 458, 459, 460, 496
S. 46	pag. 149, 151, 412, 416, 424, 507, 517, 518, 519, 562
S. 49	pag. 346, 347, 349, 398, 399
S. 50	pag. 139, 178, 344, 345, 349, 350
S. 51	pag. 178, 179, 344, 348, 351
S. 52	pag. 269
S. 54	pag. 144, 161, 225, 226, 251, 563, 567, 569, 571
S. 56	pag. 263, 264, 265, 344, 345, 347, 348, 352, 363
S. 57	pag. 169, 298, 299, 344, 345, 347, 348, 349, 353
S. 58	pag. 344, 348, 353, 401
S. 59	pag. 344, 346, 349, 354, 396, 397
S. 60	pag. 344, 346, 354, 395
S. 61	pag. 151, 261, 338, 340, 341, 342, 534
S. 62	pag. 144, 147, 149, 260, 261, 262, 323, 327
S. 63	pag. 152, 175, 179, 180, 187, 569, 588
S. 64	pag. 146, 204, 205, 206, 207, 289, 392
S. 65	pag. 144, 287, 288, 326
S. 66	pag. 151, 273, 327, 338
S. 67	pag. 161, 253, 563, 567, 568, 570
S. 69	pag. 448, 449
S. 70	pag. 370, 375, 380, 407, 409, 427, 428, 433, 515, 533, 534, 535, 536
S. 71	pag. 433, 497
S. 72	pag. 141, 142, 149, 327, 356
S. 73	pag. 208, 210, 266, 321, 324
S. 74	pag. 146, 199, 201, 204, 209, 211, 311, 586
S. 75	pag. 152, 369, 381, 536
S. 77	pag. 368, 488, 489, 492
S. 79	pag. 139, 144, 217, 221, 222, 226, 227, 583
O. 80	pag. 333, 334

O. 82	pag. 146, 190, 191
S. 84	pag. 428, 429, 433
S. 85	pag. 445, 446
S. 86	pag. 369, 408, 412, 433, 498, 556
S. 87	pag. 141, 150, 199, 201, 275, 277, 283, 284
S. 88	pag. 144, 230, 237, 239
S. 89	pag. 146, 151, 343, 374, 376
S. 90	pag. 320, 406, 541, 542
S. 91	pag. 146, 155, 392
S. 92	pag. 155, 461
S. 93	pag. 146, 258, 286, 393
O. 94	pag. 144, 226, 267, 270, 323
S. 95	pag. 144, 148, 323, 370, 371, 372, 382
S. 96	pag. 199, 208, 293, 327, 392
S. 100	pag. 144, 216, 227, 240, 327
S. 101	pag. 269, 277, 278, 279, 280, 327, 561, 562, 571
S. 104	pag. 149, 151, 246, 247, 248, 250, 337, 339, 340, 341, 342
S. 105	pag. 171, 175, 180, 355, 356
S. 106	pag. 148, 429, 433, 444, 461, 476, 479
O. 107	pag. 392
S. 108	pag. 150, 155, 453, 537
S. 109	pag. 214, 285
S. 110	pag. 229, 418
S. 111	pag. 201, 209, 210, 302, 391
S. 112	pag. 411, 412, 414, 434, 517, 520
S. 113	pag. 150, 253, 254, 427, 434, 473, 475, 476, 479, 570
S. 114	pag. 369, 408, 450, 480, 506, 510, 511
S. 115	pag. 471, 472
O. 116	pag. 295
S. 117	pag. 409, 414, 495, 548, 557, 576
S. 120	pag. 257, 425, 434
S. 121	pag. 486, 487, 488, 490, 493, 588
O. 122	pag. 326, 328
S. 123	pag. 481, 505, 506, 511, 512, 560, 561
S. 124	pag. 363, 365
S. 125	pag. 149, 231, 233

S. 126	pag. 363, 410, 449, 450, 451, 572
S. 127	pag. 164, 165, 167, 168, 169
S. 128	pag. 147, 149, 235, 266, 273, 378, 380
S. 131	pag. 140, 141, 152, 218, 219, 328, 583
S. 135	pag. 149, 155, 156, 363, 369, 440, 458, 462, 537, 538
S. 136	pag. 151, 153, 251, 330, 406, 434, 497, 540, 541, 582, 586
O. 137	pag. 566
S. 139	pag. 391, 392, 475, 480, 547, 558, 559
S. 140	pag. 149, 199, 202, 266, 318
S. 141	pag. 274
S. 143	pag. 204, 275, 328
S. 144	pag. 445, 449, 451
S. 145	pag. 151, 208, 338, 339, 341, 342, 377, 395, 582, 583
S. 146	pag. 145, 202, 302, 306
S. 147	pag. 407, 423, 442
S. 148	pag. 196, 297, 373, 391
S. 149	pag. 174, 328, 564, 569, 579, 580, 581, 583
S. 150	pag. 151, 232, 254, 255, 258, 259, 355, 356, 357, 392, 393, 473
O. 151	pag. 333, 334
S. 152	pag. 149, 151, 197, 383
S. 153	pag. 429, 498, 517, 518, 543
O. 154	pag. 331, 333, 335
S. 155	pag. 364, 365, 366, 369, 435, 475, 480, 534
O. 157	pag. 394
S. 159	pag. 145, 290, 292
S. 160	pag. 424, 539, 573, 576
S. 161	pag. 500, 501
S. 162	pag. 149, 237, 238, 241
S. 163	pag. 145, 186, 306, 384
S. 164	pag. 330, 388, 443, 559
S. 165	pag. 147, 152, 385, 391
S. 166	pag. 149, 211, 212, 401, 402
S. 167	pag. 145, 277, 278, 280, 282
S. 168	pag. 328, 390, 417, 419, 420
S. 169	pag. 152, 153, 341, 381
S. 171	pag. 145, 147, 228, 254, 256, 570

O. 172	pag. 150, 169, 241, 273
S. 173	pag. 145, 190, 202, 210, 293, 299
S. 174	pag. 145, 307, 393
S. 175	pag. 180, 328, 355, 357
S. 176	pag. 232, 377
S. 177	pag. 204, 224, 329
S. 178	pag. 318, 393
S. 179	pag. 443, 503, 504, 505, 506, 507, 513
S. 180	pag. 145, 196, 329, 385
S. 182	pag. 152, 153, 251, 263, 266, 273, 330, 406, 520
S. 183	pag. 231, 234, 329
S. 184	pag. 403, 404, 405, 507, 539
S. 186	pag. 152, 257, 342, 343
S. 187	pag. 156, 365, 366, 408, 426, 435, 444, 454, 455, 457, 458, 462, 463, 464, 465, 504, 507
S. 188	pag. 152, 153, 154, 394
S. 189	pag. 474, 475, 476, 481, 541, 544, 545
S. 190	pag. 229, 366, 373, 409, 417, 421, 427, 428, 435, 436, 440, 441, 474, 477, 481, 496, 498, 500, 502, 506
S. 191	pag. 444, 445, 446, 447
S. 192	pag. 454, 455, 457, 458, 465
S. 193	pag. 392, 393, 407, 424, 425, 430, 436
S. 195	pag. 148, 150, 163
S. 196	pag. 267
S. 198	pag. 172, 173, 174, 326, 371, 564, 569, 577, 579, 581, 586
S. 199	pag. 148, 251, 324, 325, 521
S. 200	pag. 364, 367, 390, 533
S. 201	pag. 367, 368, 369, 497, 498, 499, 505
S. 202	pag. 242, 253, 329
S. 203	pag. 319, 320, 329, 358, 392, 393
O. 204	pag. 285, 326
S. 205	pag. 140, 150, 229, 399
S. 207	pag. 147, 304, 305
S. 209	pag. 145, 226, 266, 271
S. 210	pag. 152, 369, 388
S. 211	pag. 147, 172, 173, 180, 196
O. 212	pag. 332, 333, 335

S. 214	pag. 236, 243, 329, 392, 394
O. 215	pag. 397, 401
S. 216	pag. 368, 488, 489, 490, 494, 518
S. 217	pag. 482, 484
S. 218	pag. 423, 424, 440, 505
S. 219	pag. 145, 151, 369, 390, 392, 515
O. 220	pag. 168, 169
S. 221	pag. 157, 457, 458, 465, 471, 472, 487, 495, 514
S. 222	pag. 445, 446, 448, 503
S. 223	pag. 148, 150, 211, 212, 213, 214
S. 224	pag. 150, 236, 243
S. 228	pag. 199, 202, 209
S. 229	pag. 157, 444, 455, 466, 482, 514, 589
S. 230	pag. 151, 187, 204, 207, 299, 301
S. 233	pag. 405, 417, 421, 442
S. 234	pag. 147, 244
S. 235	pag. 290, 424, 425, 472
S. 236	pag. 425, 426, 436, 453, 467
S. 237	pag. 329, 331, 336, 337
S. 238	pag. 150, 169, 236, 247, 249, 586
S. 239	pag. 409, 467, 587
S. 240	pag. 150, 157, 407, 456, 467, 468, 469, 482, 483, 484, 485, 486, 514
S. 241	pag. 332, 395
S. 242	pag. 363, 367, 442, 500, 502
S. 243	pag. 198, 204, 303, 394
S. 244	pag. 182, 188
S. 245	pag. 360, 361, 362
S. 246	pag. 152, 372, 386
S. 247	pag. 168, 204, 294, 296, 394
S. 248	pag. 411, 424, 454, 469, 514, 522, 532, 533
S. 249	pag. 486
O. 250	pag. 331, 332
S. 251	pag. 157, 454, 456, 469, 515
S. 252	pag. 470, 483, 539
S. 253	pag. 390, 403, 428, 437
S. 254	pag. 445, 448, 449, 452, 578

S. 255	pag. 364, 365, 368, 427, 428, 429, 438, 439, 496, 499, 533
S. 256	pag. 228, 440, 500
S. 258	pag. 147, 232, 233, 235, 368, 369, 378
S. 259	pag. 413
S. 260	pag. 145, 182, 186
O. 261	pag. 290, 332
S. 262	pag. 150, 374, 377, 569
S. 263	pag. 323, 363, 394, 565, 567, 568, 573
S. 264	pag. 325, 486
S. 265	pag. 414
S. 266	pag. 145, 147, 152, 182, 371, 372, 387
S. 267	pag. 370, 374, 375, 407, 410, 428, 439, 504, 541, 546
S. 268	pag. 330, 390, 418, 422
S. 269	pag. 216, 217
S. 270	pag. 146, 147, 245, 370, 374