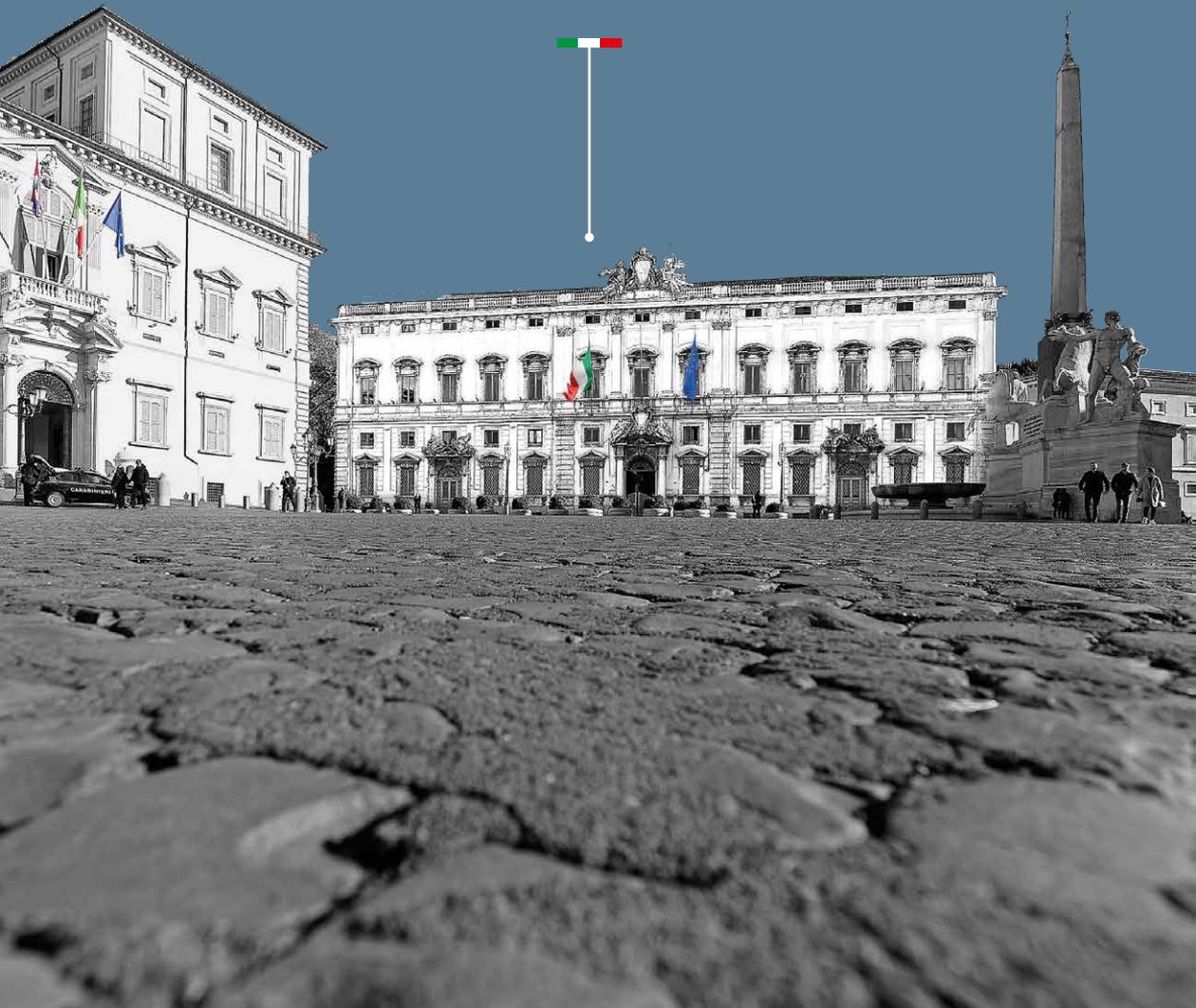




Riunione straordinaria della Corte costituzionale

Relazione del Presidente
Giovanni Amoroso

Roma - Palazzo della Consulta, Salone Belvedere
11 aprile 2025



Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2024¹

1. Premessa. – 2. La giurisprudenza costituzionale nell'anno 2024. I dati statistici. – 3. Le fonti del diritto e i limiti generali del potere legislativo. – 3.1. Il potere legislativo del Governo: decreti legge e legislazione delegata. – 3.2. Ragionevolezza e proporzionalità quali limiti del potere legislativo. – 3.3. Abuso del potere legislativo, leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive. – 4. Il sistema di tutele a livello sovranazionale. – 4.1. Il diritto dell'Unione europea. – 4.2. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 5. La tutela dei diritti fondamentali in varie materie. – 5.1. Diritti di libertà. – 5.2. Diritto penale e ordinamento penitenziario. – 5.3. La famiglia e lo status delle persone. – 5.4. Lavoro e diritti sociali. – 5.5. Rapporti economici. – 5.6. Diritto tributario. – 5.7. Diritti politici. – 6. Tutela giurisdizionale e giusto processo. – 7. Il regionalismo tra solidarietà e riparto di competenze. – 7.1. Autonomia regionale: il principio di sussidiarietà. – 7.2. Ambiente, paesaggio, tutela del territorio. – 7.3. Urbanistica ed edilizia. – 8. La copertura delle spese pubbliche e l'equilibrio di bilancio. – 8.1. La spesa sanitaria. – 9. Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. – 10. Il dialogo con il legislatore e i moniti della Corte. – 11. Riflessione finale.

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori,

1. Premessa

La funzione di questa relazione in occasione della tradizionale riunione straordinaria è quella di presentare, per grandi linee, il bilancio, relativo allo scorso anno, dell'attività della Corte, che oggi è nella composizione ordinaria di quindici giudici dopo che a partire dal 12 novembre 2022, cessata dalla carica la Presidente Silvana Sciarra, ha operato in composizione ridotta prima a quattordici e, più recentemente, a undici giudici, dal 22 dicembre dello scorso anno, ossia da quando sono cessati dalla carica anche il Presidente Augusto Barbera e i Vice-Presidenti Franco Modugno e Giulio Prosperetti.

Con l'elezione a giudici costituzionali di Massimo Luciani, Maria Alessandra Sandulli, Roberto Cassinelli e Francesco Saverio

¹ La presente relazione è integrata dalla Relazione sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2024, predisposta dal Servizio Studi della Corte e disponibile sul sito della Corte <https://www.cortecostituzionale.it/>.

Marini – ai quali rinnovo i miei auguri e le mie felicitazioni – la Corte è ora nuovamente a collegio pieno.

Con questa riunione straordinaria la Corte si presenta alle istituzioni del Paese e alla società civile per dar conto dell'esercizio della sua giurisdizione costituzionale.

E lo fa oggi in tempi difficili, come quelli che stiamo vivendo, quando nuove preoccupazioni affollano i nostri pensieri, anche a causa di una guerra in terra d'Europa.

Il futuro è divenuto incerto e nello scenario globale vari parametri sembrano in rapido e imprevedibile mutamento. Ma lo stato di diritto costituisce ancora saldo ancoraggio del vivere insieme come consorzio civile con comunanza di valori e principi fondamentali, i quali danno corpo al patto fondativo della società. Ne è componente essenziale il controllo di costituzionalità, svolto da una Corte a ciò dedicata, il cui normale esercizio costituisce fattore di stabilità e di garanzia dell'ordinamento e delle istituzioni.

In tale prospettiva si colloca anche questa ricognizione della giurisprudenza della Corte relativa allo scorso anno.

2. La giurisprudenza costituzionale nell'anno 2024. I dati statistici.

Le pronunce della Corte nel 2024 sono state 212.

Di queste 138 sono state rese in giudizi incidentali; è un numero ben maggiore di quello registrato nello stesso anno nei giudizi incidentali di altre Corti europee, come, in Francia, al *Conseil constitutionnel* e, in Germania, al *Bundesverfassungsgericht*.

Ben 94 pronunce recano dispositivi di illegittimità costituzionale. Sono soprattutto tali ultime sentenze che hanno modificato l'ordinamento giuridico sia cancellando disposizioni quando sono consistite in pronunce meramente caducatorie, sia correggendone altre e inserendone talora di nuove quando la Corte ha fatto ricorso a pronunce additive o sostitutive.

Di queste sentenze principalmente verrò a dire, senza peraltro trascurare pronunce che, pur non dichiarando alcuna illegittimità costituzionale, si presentano comunque come di particolare rilievo.

Le une e le altre, declinate secondo una griglia tematica, vanno a comporre un mosaico le cui tessere possono essere rappresentate da

alcune parole chiave: il potere legislativo e i suoi limiti, anche nel contesto sovranazionale europeo; la tutela dei diritti fondamentali in plurime materie; la tutela giurisdizionale; il regionalismo tra solidarietà e riparto di competenze; la finanza pubblica e l'equilibrio di bilancio; i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato; il dialogo con il legislatore e i moniti della Corte.

Prima, però, può darsi brevemente conto delle rilevazioni statistiche, per svolgere, in particolare, una riflessione di sistema quanto ai giudizi in via incidentale.

Per i giudizi in via principale, per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato o tra enti, per i giudizi di ammissibilità dei referendum il flusso degli atti di promovimento dipende da variabili contingenti: l'attività legislativa, maggiore o minore, delle Regioni, le impugnative del Governo o delle Regioni, l'insorgenza di contrasti di livello costituzionale, le iniziative referendarie.

Invece per i giudizi in via incidentale, che costituiscono la sede elettiva di emersione dell'esigenza di tutela di diritti fondamentali, il riferimento è all'ordinario contenzioso in sede giudiziaria, che ha un andamento più stabile e prevedibile.

Il dato che emerge è la conferma della contrazione del numero delle ordinanze di rimessione nell'arco degli ultimi venti anni.

Considerando la serie dei dati nel lungo periodo (dal 2000 in poi) si registra una sensibile contrazione delle ordinanze di rimessione (mediamente del 60 per cento). Nel 2003 e nel 2004 sono pervenute, ogni anno, oltre mille ordinanze di rimessione (1196 nel 2003 e 1094 nel 2004). Venti anni dopo le ordinanze di rimessione si sono ridotte a circa duecento l'anno (170 nel 2023 e 248 nel 2024).

A fronte delle ordinanze di rimessione vi sono state, nel 2024, 138 pronunce nei giudizi incidentali; ciò che costituisce comunque un numero considerevole.

Il Conseil constitutionnel nei giudizi incidentali (QPC – Question prioritaire de constitutionnalité) ha pronunciato, lo scorso anno, 42 decisioni (su un totale di 149 pronunce) e il Bundesverfassungsgericht, sempre in giudizi in via incidentale nel corso del 2024, ha adottato 25 decisioni a fronte della stragrande maggioranza di pronunce rese in giudizi promossi con ricorso diretto (4.647), il quale – come è noto – non è previsto nel nostro sistema di giustizia costituzionale.

Non credo che il calo delle ordinanze di rimessione, nel lungo periodo, sia dovuto a una minore sensibilità dei giudici per le questioni di legittimità costituzionale.

Indubbiamente la diffusione dell'interpretazione adeguatrice orientata alla conformità a Costituzione induce sovente il giudice "a far da sé". Anche la violazione del diritto dell'Unione europea si traduce spesso, ricorrendone i presupposti, nella diretta disapplicazione, da parte del giudice comune, della normativa nazionale contrastante.

Ma vi sono verosimilmente convergenti ragioni legate proprio alle peculiarità del giudizio incidentale.

Al fondo, c'è stata una giurisprudenza costituzionale piuttosto rigorosa quanto alle condizioni di ammissibilità delle questioni in via incidentale; condizioni più restrittive, ad esempio, di quelle ritenute operanti dalla Corte di giustizia UE per il rinvio pregiudiziale.

Negli ultimi anni, però, la giurisprudenza della Corte si è mossa in controtendenza.

Le questioni sono ritenute ammissibili anche se il giudice rimettente non esplora ogni possibile ipotesi di interpretazione conforme a Costituzione.

Quanto al requisito della rilevanza la Corte ha molto allargato le maglie, ritenendo sufficiente, al fine dell'ammissibilità delle questioni, la mera incidenza sul percorso argomentativo prefigurato dal giudice rimettente.

La dottrina dell'inammissibilità di un petitum additivo perché non "a rime obbligate" è stata superata, reputandosi sufficiente che il contesto normativo di riferimento consenta di reperire una soluzione adeguata per la riconduzione a legittimità della norma censurata

Superata è anche la dottrina della c.d. doppia pregiudizialità comunitaria: quando è prospettata la violazione del diritto dell'Unione europea la questione di legittimità costituzionale non è più condizionata al previo rinvio pregiudiziale, da parte dello stesso giudice comune, alla Corte di giustizia UE (v. anche infra § 4.1.).

Si tratta, però, di una giurisprudenza relativamente recente e solo nel medio-lungo periodo sarà possibile verificarne l'incidenza sul flusso delle ordinanze di rimessione.

Recentemente, però, sembra già potersi cogliere il segno di un'inversione di tendenza.

Nel 2023 le ordinanze di rimessione sono state un po' più numerose di quelle pervenute nell'anno precedente (170 a fronte di 160 nel 2022); l'incremento si è accentuato nel 2024 rispetto al 2023 (248 a fronte di 170). Nel primo trimestre di quest'anno sono già pervenute 72 ordinanze di rimessione, un po' più del corrispondente periodo dello scorso anno.

Entrando poi nel dettaglio dei dati statistici, può rilevarsi che il giudizio incidentale continua a far registrare il valore più elevato del contenzioso, in quanto, come già indicato, 138 decisioni rese nell'anno (118 sentenze e 20 ordinanze) hanno definito giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, nella misura, dunque, di circa il 65,5% del totale (212 pronunce).

Le decisioni rese nei giudizi di legittimità in via principale si attestano, invece, con un leggero calo rispetto agli anni precedenti, su una misura inferiore al 30% del totale (ossia il 27,8% delle pronunce, delle quali 46 sentenze e 13 ordinanze).

Le sentenze pronunciate nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sono state 7, mentre un'unica sentenza ha deciso, previa riunione, un giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome e un giudizio in via incidentale.

Nel 2024 non vi è stata alcuna decisione su richieste di referendum abrogativo; quelle presentate lo scorso anno e dichiarate conformi a legge dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione sono state oggetto di sentenze pronunciate nell'anno in corso.

Il numero degli atti di promovimento in via incidentale pervenuti nel 2024 ha avuto – come già rilevato – una significativa variazione positiva rispetto all'anno precedente, considerato che sono state trasmesse 248 ordinanze di rimessione rispetto alle 170 dell'anno precedente. Un lieve incremento si è registrato anche quanto ai ricorsi in via principale, passati da 35 del 2023 a 39 del 2024.

I tempi di decisione della Corte – calcolati nell’intervallo di tempo tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell’atto di promovimento e la data di trattazione – restano ragionevolmente brevi e si sono ulteriormente ridotti nel 2024, specie per i giudizi in via incidentale: la media dei giorni trascorsi è stata, infatti, di 191, valore decisamente inferiore a quello dei tre anni precedenti (227 giorni nel 2023, 292 nel 2022 e 245 nel 2021).

Andando ora a considerare la tipologia delle decisioni, quelle processuali sono state 51 (e quindi meno di un quarto del totale), delle quali 36 recanti un dispositivo di inammissibilità, 11 di manifesta inammissibilità e 4 di restituzione degli atti al giudice rimettente.

Si conferma la contrazione del numero delle ordinanze, in genere di inammissibilità; ciò è espressione della riferita tendenza della Corte ad entrare sempre più nel merito delle questioni.

Le decisioni di non fondatezza sono state 51, all’interno delle quali occorre tuttavia considerare la peculiare categoria delle pronunce di interpretazione adeguatrice (ossia quelle che dichiarano una questione non fondata “nei sensi di cui in motivazione”), e che sono state, nel 2024, in numero di 8.

Nell’anno 2024 ben 94 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale.

3. Le fonti del diritto e i limiti generali del potere legislativo.

La prima parola chiave riguarda il potere legislativo e i suoi limiti, anche in riferimento al principio di ragionevolezza e a quello di proporzionalità.

3.1. Il potere legislativo del Governo: decreti legge e legislazione delegata.

È venuto all’esame della Corte il potere normativo del Governo, nella forma sia della decretazione d’urgenza, sia della legislazione delegata; potere soggetto a precisi limiti costituzionali a tutela della democrazia parlamentare, del ruolo del Parlamento e degli equilibri istituzionali.

Quanto alla prima (la decretazione d’urgenza), la giurisprudenza costituzionale a partire dagli anni Novanta del secolo scorso si è ispirata a criteri di rigore, escludendo la reiterabilità, di norma, dei decreti-legge, la sanabilità dei loro eventuali vizi mediante la legge di conversione, l’inammissibilità di norme intrusive in quest’ultima.

Anche lo scorso anno si è ribadito che la scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata dalla Corte nelle

ipotesi di evidente mancanza dei presupposti di urgenza e necessità di cui all'art. 77 Cost. o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (**sentenza n. 139**).

Si è aggiunto – e ciò costituisce un'importante novità – che vi è un limite derivato dalla ritenuta necessaria omogeneità del suo contenuto, limite non espressamente previsto dall'art. 77 Cost., ma desumibile dalla collocazione della decretazione d'urgenza nel contesto istituzionale del potere legislativo. La peculiarità e rapidità del percorso di conversione del decreto-legge richiede, per il rispetto del potere legislativo del Parlamento, che il contenuto di quest'ultimo sia omogeneo e non già frammentato in disposizioni non connesse tra loro.

*Nel ribadire questo specifico limite è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale, nella parte in cui disponeva la cessazione anticipata dalla carica per i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche (**sentenza n. 146**).*

Invece, con riguardo al potere legislativo del Governo a seguito di legge di delega la Corte ha adottato criteri più flessibili.

Il legislatore delegato è chiamato a sviluppare, e non solo a eseguire, le previsioni della legge di delega, potendo così ben svolgere un'attività di «riempimento» normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa (**sentenza n. 96**).

È necessario – ma anche sufficiente – che le disposizioni delegate rappresentino un coerente svolgimento delle scelte della legge di delegazione.

Occorre comunque che l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante.

*Con riferimento alle plurime deleghe del c.d. Jobs Act, sono state ritenute rispettate la delega relativa ai licenziamenti collettivi (**sentenza n. 7**) e quella concernente i licenziamenti individuali di dipendenti di piccole imprese, divenute di maggiori dimensioni (**sentenza n. 44**).*

*Invece, ancora con riferimento alle deleghe del c.d. Jobs Act, è stata dichiarata illegittima la disciplina concernente la nullità dei licenziamenti individuali per eccesso di delega (**sentenza n. 22**).*

Altresì la delega è stata violata allorché il legislatore delegato ha regolato i casi di inconfiribilità dell'incarico di amministratore di un ente di diritto privato,

sottoposto a controllo pubblico, in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico (**sentenza n. 98**).

*I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali presentano, poi, caratteristiche peculiari rispetto a quelli ordinari, in quanto emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione (**sentenza n. 9**).*

3.2. Ragionevolezza e proporzionalità quali limiti del potere legislativo.

Ai limiti generali del potere legislativo sono riconducibili il canone della ragionevolezza e quello della proporzionalità, l'uno e l'altro sempre più ricorrenti nella giurisprudenza recente.

Si tratta di parametri, derivati dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), aventi il contenuto generico di clausole generali e nondimeno assai rilevanti perché a confine dell'area del potere discrezionale del Parlamento; area questa che è esterna al controllo di legittimità della Corte costituzionale, essendo ad essa preclusa ogni valutazione di natura politica sulle scelte discrezionali del legislatore. Ciò tuttora è previsto dall'art. 28 della legge n. 87 del 1953 sul funzionamento della Corte, come pure non si è mancato di ricordare (**sentenza n. 7**).

Il riconoscimento di nuovi diritti spetta al Parlamento e anche la loro estensione appartiene alla dinamica della politica.

Consapevole di ciò, la Corte ha fatto ricorso ai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità sempre con motivate argomentazioni, con l'effetto comunque di ritagliare, ormai da tempo, un'area più estesa di sindacato sull'esercizio del potere legislativo.

Innanzitutto il principio di ragionevolezza è lesa quando vi è contraddittorietà tra la finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata. L'irragionevolezza è un'incoerenza interna della norma censurata; ciò che la Corte ha riscontrato in plurime ipotesi.

*La disciplina che regola in senso più restrittivo le comunicazioni telefoniche "supplementari" dei detenuti per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., senza distinguere coloro ai quali non si applica il divieto di benefici, è «ictu oculi distonica rispetto a quella prevista per la corrispondenza telefonica "ordinaria" dall'art. 39 reg. penit.» (**sentenza n. 85**).*

Irragionevole è una presunzione di persistente pericolosità sociale laddove la sospensione dell'esecuzione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, connessa allo stato di detenzione del soggetto, sia inferiore a due anni (sentenza n. 162).

Non è conforme a canoni di ragionevolezza che il contributo, previsto da una legge regionale a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave, sia destinato anche al finanziamento delle attività di gestione societaria di un aeroporto (sentenza n. 57).

L'inciso contenuto nell'art. 1801 cod. ordinamento militare, per cui il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio deve avvenire in costanza di rapporto di impiego, costituisce una disposizione irragionevole rispetto alla ratio della norma, che è quella di attribuire un beneficio economico che compensi il sacrificio derivante dall'attività di servizio, essendo, invece, sufficiente che l'infermità sia insorta in costanza di rapporto di impiego (sentenza n. 13).

L'inclusione degli scatti per invalidità di servizio di cui alla citata disposizione del cod. ordinamento militare nel perimetro applicativo del blocco degli adeguamenti o dei miglioramenti stipendiali determina un'incoerenza teleologica, poiché annette le medesime conseguenze giuridiche a fattispecie eterogenee sul piano finalistico (sentenza n. 207).

L'irragionevolezza può anche essere conseguenza del mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Il regime autorizzatorio dell'intervento chirurgico per il mutamento di genere è divenuto irrazionale, nella sua rigidità, laddove non si coordina con l'incidenza sul quadro normativo della giurisprudenza della Corte costituzionale e di quella della Corte di cassazione (sentenza n. 143). La pronuncia ha quindi dichiarato illegittima la disposizione censurata nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso.

Il principio di proporzionalità, per altro verso, è gemmato da quello di ragionevolezza. Quest'ultimo ha una declinazione binaria (ragionevole/non ragionevole), mentre il principio di proporzionalità evoca una graduazione possibile, consentendo alla Corte di ricondurre *ad legitimitatem* disposizioni viziate da incostituzionalità ricercando, nel contesto normativo, la soluzione più adeguata. Il test di proporzionalità implica la verifica che la norma censurata, idonea a realizzare lo scopo perseguito, ponga un precetto che non ecceda quanto necessario per conseguirlo.

Come già rilevato, si tratta di un test utilizzato sempre più di frequente per valutare la tenuta costituzionale di una norma.

La sanzione della rimozione del magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno, la cui esecuzione non sia stata sospesa, crea un automatismo suscettibile di produrre, in concreto, risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, in conseguenza dell'eterogeneità delle condotte suscettibili di essere sanzionate e della irragionevole sottrazione alla Sezione disciplinare di ogni potere di apprezzamento sulla inidoneità del magistrato condannato a continuare a svolgere le proprie funzioni (sentenza n. 51).

Parimenti viola il principio di proporzionalità la previsione, in via automatica, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione degli obblighi del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo (sentenza n. 52).

Difetta altresì di proporzionalità la disposizione regionale che condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame d'idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all'iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione a quello di noleggio con conducente (sentenza n. 8).

La finalità, pur legittima, di delimitare la platea dei beneficiari del sostegno in favore delle vittime della mafia e del terrorismo «è perseguita, tuttavia, con mezzi sproporzionati» nella misura in cui l'esclusione si estende automaticamente ai parenti o affini entro il quarto grado (sentenza n. 122).

3.3. Abuso del potere legislativo, leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive.

Contiguo al test di proporzionalità e al criterio di ragionevolezza è il controllo sull'eventuale «uso distorto» del potere legislativo, emergente talora sulla base di elementi sintomatici in caso di norme retroattive mirate ad influire sull'esito di giudizi in corso di cui sia parte la pubblica amministrazione (sentenze n. 4 e n. 77).

Rientra, comunque, nella funzione legislativa la facoltà di adottare leggi di interpretazione autentica per chiarire il significato di disposizioni precedenti sì che il precetto normativo unitario si fissa in quello risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e quella interpretativa (sentenze n. 70 e n. 184).

Rimane fermo però il principio, in generale, di non retroattività della legge, «fondamentale valore di civiltà giuridica» (sentenza n. 77).

Occorre però che ci sia una scelta, genuina e riconoscibile, del legislatore tra plausibili significati normativi potenzialmente espressi dalla disposizione interpretata. La disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Essa, saldandosi con quella

interpretata, esprime la norma vigente con quel significato fin dall'inizio e quindi dotata di una retroattività solo apparente.

*Invece, nel caso in cui la disposizione, pur qualificata come interpretativa, attribuisce a quella interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli ritraibili dal testo originario della disposizione medesima, la norma risultante è innovativa con efficacia retroattiva, in eccezionale deroga al principio di non retroattività della legge (**sentenze n. 70 e n. 77**).*

*Infatti la retroattività della legge, al di fuori della materia penale, in cui è del tutto preclusa, non può escludersi in assoluto, ma, quando ricorre, è soggetta a uno «scrutinio particolarmente rigoroso» nel senso che occorre rinvenire una giustificazione della deroga al principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e richiede comunque che sia tutelato l'affidamento riposto nella disciplina vigente al momento in cui una condotta o un atto siano stati posti in essere (**sentenza n. 4**).*

*Però anche una legge che sia effettivamente di interpretazione autentica, e non già innovativa con effetto retroattivo, può talora porre un'esigenza di tutela dell'affidamento incolpevole nell'interpretazione esclusa (**sentenza n. 55**).*

*Se invece una disposizione è talmente ambigua da essere assolutamente indeterminata nei suoi presupposti applicativi è ex se costituzionalmente illegittima (**sentenza n. 198**, che richiama la sentenza n. 110 del 2023).*

4. Il sistema di tutele a livello sovranazionale.

Strettamente legato al tema delle fonti del diritto e dei limiti generali del potere legislativo è quello che fa riferimento all'ordinamento sovranazionale multilivello e in particolare al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

4.1. Il diritto dell'Unione europea.

Il legislatore nazionale si muove quasi sempre in un contesto europeo segnato dall'appartenenza all'Unione europea, che ha garantito un prolungato periodo di pace e di sviluppo economico.

Gli ordinamenti giuridici dei 27 paesi che la compongono tendono al riavvicinamento e poi all'armonizzazione per affrontare, "uniti nella diversità", le sfide del nuovo secolo (l'ambiente, l'energia, l'acqua, il *welfare*), gli sviluppi tecnologici (a partire dalle enormi potenzialità dell'intelligenza artificiale) e le crisi del tempo corrente (la guerra al di là dei confini dell'Unione, la pressione migratoria dall'esterno).

L'interesse delle future generazioni – espressamente iscritto in Costituzione dal 2022 – richiede di essere lungimiranti.

In ciò un ruolo importante gioca il dialogo tra le Corti nell'Unione – la Corte di giustizia UE e le Corti costituzionali (o supreme) nazionali – con la necessaria flessibilità richiesta dal rispetto delle identità nazionali nel contesto delle tradizioni costituzionali comuni.

Sotto questo aspetto rimane salda l'architettura delineata in pronunce risalenti, ma che costituiscono ormai diritto acquisito, non più messo in discussione, in ordine al rapporto tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario, ora dell'Unione europea, e al primato di quest'ultimo che discende dai Trattati come limitazione di sovranità consentita dalla Costituzione. Il riferimento è alle due fondamentali sentenze n. 170 del 1984 e n. 168 del 1991, concernenti, la prima la diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, e la seconda le direttive autoapplicative nei rapporti c.d. verticali. Anche la proponibilità del rinvio pregiudiziale interpretativo da parte della Corte costituzionale era già stata da tempo chiaramente affermata (sentenza n. 168 del 1991), anche se poi un primo rinvio alla Corte di giustizia è stato operato solo alcuni anni dopo.

In questo più ampio quadro di riferimento, prosegue il cammino di superamento, iniziato con la nota sentenza n. 269 del 2017, del canone della cosiddetta doppia pregiudizialità.

Secondo tale dottrina, enunciata a metà degli anni Novanta, nei giudizi in via incidentale, se sulla questione di legittimità costituzionale rilevava l'interpretazione del diritto comunitario, il giudice comune doveva prima rivolgersi alla Corte di giustizia con rinvio pregiudiziale per avere l'interpretazione del diritto comunitario e solo dopo poteva sollevare l'incidente di costituzionalità.

La Corte, in plurime pronunce, ha affermato il principio per il quale, ove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, può essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE. Vi è dunque che, qualora sia lo stesso giudice comune, nell'ambito di un incidente di costituzionalità, a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell'Unione europea attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni, la «Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione».

Questo orientamento è stato in seguito più volte ribadito – e ulteriormente puntualizzato – dalla Corte.

In particolare, anche lo scorso anno la Corte ha avuto modo di ribadire che, qualora la normativa nazionale sia ritenuta in contrasto con il diritto UE, il controllo di costituzionalità delle leggi, di competenza della Corte, e la compatibilità della normativa interna con il diritto dell'Unione europea, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di Giustizia UE, non sono in concorrenza, né tanto meno in contrapposizione, ma costituiscono un concorso di rimedi giurisdizionali tutti ugualmente diretti, con le proprie peculiarità, alla tutela dei diritti fondamentali (sentenza n. 15).

È quindi ben possibile che la Corte scrutini nel merito le censure della normativa nazionale per violazione di quella dell'Unione europea; è però necessario – ma anche sufficiente – che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale” per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale (**sentenza n. 181**).

Con questa pronuncia Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che operava una discriminazione di genere quanto al concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria. In particolare la Corte ha ritenuto violato l'art. 14 della direttiva 2006/54/CE, ai sensi della quale è vietata qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso nei settori pubblico o privato, compresi gli enti di diritto pubblico, per quanto attiene alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione.

Sempre con riferimento al diritto dell'Unione, la Corte (sentenza n. 109) ha ritenuto illegittima la proroga del termine per la presentazione delle domande di proroga per le concessioni balneari nella Regione Siciliana perché in violazione della direttiva c.d. Bolkestein. La rinnovazione anche della possibilità di presentazione delle domande «finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto UE sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo».

Prosegue anche il dialogo con la Corte di giustizia, che, improntato al principio della leale collaborazione, promuove la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo e assicura il buon funzionamento delle interdipendenze tra i diversi sistemi giuridici, nazionali ed europeo.

Ne sono espressione i rinvii pregiudiziali disposti dalla Corte: uno con riferimento alla compatibilità della normativa italiana in

materia di assegno sociale con il principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva (UE) 2011/98 (**ordinanza n. 29**); l'altro con riferimento all'applicabilità, o no, della direttiva servizi (*i.e.* direttiva *Bolkestein*) alle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche (**ordinanza n. 161**).

L'ordinanza n. 29 ha sottoposto alla Corte di giustizia il quesito se l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, riconosciuta dall'art. 34, par. 1 e 2, CDFUE, «debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale» e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico tale provvidenza, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Con l'ordinanza n. 161 sono state rimesse alla Corte del Lussemburgo plurime questioni pregiudiziali interpretative dell'art. 12, par. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE: soprattutto se questo debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali quelli di piccole derivazioni idroelettriche.

*Con riferimento alla stessa direttiva 2006/12/CE la Corte ha affermato – in sintonia con la giurisprudenza della Corte di giustizia – che la libertà di prestazione dei servizi trova applicazione in presenza di un elemento transfrontaliero, non già in situazioni puramente interne, e che una restrizione alla libera prestazione dei servizi è comunque giustificata a condizione che essa persegua un obiettivo di interesse generale (**sentenza n. 144**).*

4.2. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Quanto al versante dell'appartenenza al Consiglio d'Europa, che con i suoi 46 Stati membri ha un perimetro più ampio di quello dell'Unione europea, viene in rilievo la conformità della normativa nazionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che a seguito della riforma del 2001 è assurta al livello di parametro interposto del giudizio di legittimità costituzionale, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

L'ampio catalogo di diritti fondamentali contenuto nella Convenzione comporta, di conseguenza, che spesso le questioni siano poste evocando le relative disposizioni.

Frequente è quindi il riferimento, specie in queste ipotesi, all'elaborazione di tali diritti da parte della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

*Nell'anno 2024, ampi riferimenti a tale giurisprudenza si rinvencono, ad esempio, nella **sentenza n. 10** sull'affettività dei detenuti, la quale ha ricordato che secondo la Corte di Strasburgo gli Stati contraenti godono di un margine di apprezzamento quanto al riconoscimento delle "visite coniugali" e che le leggi nazionali, che le consentono, sono conformi alla tutela dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione.*

*La **sentenza n. 148** ha ricordato che la vita dei conviventi di fatto rientra nella concezione di vita familiare, nozione ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo quanto all'interpretazione dell'art. 8, par. 1, della Convenzione sulla tutela del diritto alla vita privata e familiare.*

*Ancora una volta, la **sentenza n. 4** ha rammentato, poi, che, in forza dell'art. 6 della CEDU, sussiste, a presidio del fondamentale requisito dell'equo processo costituito dalla parità delle armi tra le parti, un divieto di interferenza del legislatore su giudizi in corso, specie se vedano lo Stato o un'amministrazione pubblica come parti, le eccezioni al quale possono essere giustificate unicamente da imperative ragioni di interesse generale e non da sole considerazioni di carattere finanziario.*

*Alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di tutela dell'ambiente e della vita privata ha fatto riferimento anche la **sentenza n. 105**.*

5. La tutela dei diritti fondamentali in varie materie.

Numerose sono le decisioni rese dalla Corte nell'anno 2024 che hanno riguardato la tutela dei diritti fondamentali nelle prospettive e negli ambiti più svariati: diritti di libertà, diritto penale e ordinamento penitenziario, famiglia e *status* delle persone, lavoro e diritti sociali, rapporti economici, diritto tributario, diritti civili.

5.1. Diritti di libertà.

La libertà di autodeterminazione ha incrociato il delicatissimo tema del fine vita.

È stato nuovamente affrontata la tematica del suicidio medicalmente assistito di persone affette da patologie gravi e irreversibili, che provocano loro sofferenze intollerabili.

La Corte con la **sentenza n. 135** ha ribadito i presupposti, già affermati nella precedente sentenza n. 242 del 2019, per poter ritenere non punibile la condotta di aiuto al suicidio medicalmente assistito.

Tale è l'agevolazione dell'esecuzione del proposito di porre termine alla propria esistenza, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, da quest'ultima reputate intollerabili, ma

pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

Si è confermato che la non punibilità della condotta di agevolazione è condizionata, in particolare, alla circostanza che l'aiuto sia dato a una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale.

Con riferimento a questo presupposto si è precisato che per trattamenti di sostegno vitale devono intendersi anche tutte quelle procedure che sono normalmente compiute da personale sanitario, ma che possono essere apprese da familiari o *caregivers*, la cui interruzione o la cui mancata esecuzione determini prevedibilmente la morte della persona in un breve lasso di tempo.

È stato poi precisato che non c'è distinzione tra la situazione della persona già sottoposta a trattamenti di sostegno vitale, di cui la stessa può pretendere l'interruzione, e quella della persona che, per sopravvivere, necessita, in base a una valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: nell'uno e nell'altro caso è riconosciuto alla persona il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi.

La Corte ha infine ribadito «con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, [...] ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina».

*L'esigenza che la tutela della vita umana abbia rilevanza massima e che la decisione della persona di interrompere le cure non sia condizionata dalla preoccupazione di evitare ai familiari le problematiche che spesso essi sono chiamati ad affrontare, in proprio o con l'ausilio di caregivers, si salda con le affermazioni contenute nella **sentenza n. 42**, la quale ha sottolineato, ancora una volta, che la salute psico-fisica del disabile «postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di handicap».*

5.2. Diritto penale e ordinamento penitenziario.

Numerosi sono stati gli interventi in materia penale.

Il principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*), desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., 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, consistano in comportamenti dal contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione, anche sotto il profilo della loro mera esposizione a pericolo. Con tale principio contrasta la previsione di una fattispecie penale che abbia come presupposto, invece, una qualità della persona non connessa alla condotta: non è dunque ammissibile la responsabilità penale cosiddetta d'autore (**sentenza n. 116**).

Nella medesima sentenza si è ribadito, altresì, come il principio di offensività operi su due piani distinti, ovvero tanto 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 (c.d. offensività «in astratto»), quanto come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, è tenuto a evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività «in concreto»).

*I principi di legalità e tassatività sono stati ribaditi, in particolare, dalla **sentenza n. 54**: il destinatario della norma penale deve poter essere consapevole ex ante delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta.*

Il principio costituzionale della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost., esige l'individualizzazione della sanzione rispetto al singolo fatto di reato e alla situazione del condannato (**sentenza n. 208**).

*Con la **sentenza n. 46** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il brusco innalzamento della pena minima per il reato di appropriazione indebita, portato da quindici giorni a due anni di reclusione, osservando che la discrezionalità del legislatore in materia di politica criminale non equivale ad arbitrio, e che qualsiasi legge dalla quale derivano compressioni dei diritti deve potersi razionalmente giustificare in relazione alle finalità legittime perseguite dal legislatore: condizione ritenuta non ravvisabile nella specie, con conseguente riconduzione della pena al limite minimo originario.*

*La **sentenza n. 138** ha individuato una «anomalia» nella vistosa «frattura sanzionatoria» tra l'ipotesi ordinaria e l'ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico: nel dichiarare inammissibile la questione, in quanto il riequilibrio del sistema eccedeva le possibilità di intervento della Corte, ha però auspicato «un sollecito intervento del legislatore» che valga a rimuovere l'anomalia riscontrata.*

*La **sentenza n. 86** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628 cod. pen. nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo nel caso in cui, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. È stato osservato che la mancata previsione*

di una siffatta attenuante a fronte di un minimo edittale particolarmente rigoroso implica il rischio di irrogazione di una sanzione non proporzionata all'effettiva gravità del fatto, ove esso risulti immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire quel severo minimo, specie a fronte di una fattispecie incriminatrice, come quella della rapina, caratterizzata da intrinseca variabilità in concreto.

Parimenti la Corte, con la già citata sentenza n. 91, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 600-ter cod. pen. nella parte in cui non prevede una diminuzione di pena fino a due terzi per i casi di minore gravità nel reato di produzione di materiale pedopornografico. Si è sottolineato che l'assenza di una "valvola di sicurezza" impedisce al giudice di modulare la pena in base alla concreta gravità della condotta, rischiando così di imporre sanzioni non proporzionate, stante la severità della previsione di un minimo di sei anni di reclusione.

L'esecuzione della pena deve tendere alla riabilitazione del condannato con modalità che non rappresentino aggravamenti ingiustificati della stessa.

Con la sentenza n. 10, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge sull'ordinamento penitenziario del 1975 nella parte in cui impedisce ai detenuti, non soggetti a regime speciale o a sorveglianza particolare, la possibilità di svolgere senza controlli visivi i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente o legata da stabile relazione affettiva, quando, tenuto conto del comportamento del detenuto, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie. L'ordinamento giuridico tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza, sicché lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società.

La sicurezza è un altro tema venuto in rilievo, in particolare con riferimento al divieto di accesso disposto dal questore a determinate aree (il cosiddetto DASPO urbano) e al foglio di via per persone pericolose per la sicurezza pubblica.

La Corte (sentenza n. 47), nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sul DASPO urbano, ha precisato che il divieto d'accesso è legittimo, ma solo se disposto per fronteggiare un concreto pericolo di commissione di reati rilevabile sulla base della condotta tenuta dal destinatario e non di generiche ragioni relative alla «sicurezza urbana», concetto più ampio di quello

contemplato dall'art. 16 della Costituzione quale ragione di possibili limitazioni alla libertà di circolazione, in quanto comprensivo anche del mero «decoro urbano».

Parimenti sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del codice delle leggi antimafia con riferimento alla misura di prevenzione del foglio di via, disposta dal questore nei confronti di persone pericolose per la sicurezza pubblica (sentenza n. 203). La misura, infatti, non restringe la libertà personale dell'interessato, ma limita la sua libertà di circolazione. Pertanto, essa non richiede la convalida di un giudice, come prescritto invece dall'art. 13 della Costituzione per ogni misura restrittiva della libertà personale. Spetterà, però, al giudice amministrativo e al giudice penale verificarne successivamente nel singolo caso concreto la proporzionalità, che è requisito di legittimità implicito di ogni misura amministrativa o giudiziaria che restringa i diritti di una persona.

5.3. La famiglia e lo status delle persone.

In materia di adozione rileva la pronuncia che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 291, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente al giudice di ridurre il rigido divario di età di diciotto anni tra adottante e adottato nei casi di esigua differenza e in presenza di un interesse meritevole di tutela (sentenza n. 5). In tal modo l'istituto dell'adozione di maggiorenni, tradizionalmente diretto alla trasmissione del patrimonio e del cognome dell'adottante, si è aperto al riconoscimento giuridico di legami affettivi e solidali già in concreto instaurati.

La Corte ha osservato che l'istituto dell'adozione di persone maggiori di età ha perso l'esclusiva funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio per divenire uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, idoneo a formalizzare legami "affettivo-solidaristici" che, consolidatisi di fatto nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo e di istanze di solidarietà.

Il convivente di fatto ha nella famiglia una collocazione meritevole di tutela.

In quest'ottica è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 230-bis, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui, nel disciplinare l'impresa familiare, non prevede come familiare – oltre al coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo – anche il «convivente di fatto» e, come impresa familiare, quella a cui collabora anche quest'ultimo (sentenza n. 148).

Nell'accogliere la questione, la pronuncia ha posto in risalto che, se il modello scelto dal Costituente resta quello della famiglia fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.), nondimeno vi è stata, nel tempo, una convergente evoluzione della normativa, della giurisprudenza costituzionale, comune ed europea, che ha dato piena dignità alla famiglia composta da conviventi di fatto. Se anche permangono differenze di disciplina, queste sono recessive quando vengono in rilievo diritti fondamentali come quello al lavoro e alla giusta retribuzione, che, ove l'attività lavorativa sia espletata nel contesto di un'impresa familiare, richiede uguale protezione, sussistendo altrimenti il rischio di evitare che il lavoro del familiare sia attratto alla fattispecie del lavoro gratuito, privo di effettiva tutela. In via consequenziale, poi, è stato dichiarato illegittimo anche l'art. 230-ter cod. civ., introdotto dalla legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili, che attribuiva al convivente di fatto una tutela limitata, stante il mancato riconoscimento del lavoro «nella famiglia», del diritto al mantenimento, del diritto di prelazione, nonché dei diritti partecipativi.

Un'altra previsione della stessa legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabiliva che la sentenza di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso determinava lo scioglimento automatico dell'unione civile.

La disposizione (art. 1, comma 26) è illegittima nella parte in cui non prevede che – laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino personalmente e congiuntamente al giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di contrarre matrimonio – il giudice disponga la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione (sentenza n. 66). In precedenza la coppia unita civilmente, in ragione dell'automatico scioglimento del vincolo, quale esito del percorso di transizione sessuale di uno dei suoi componenti, andava incontro, nel tempo necessario alla celebrazione del matrimonio, a un vuoto di tutela, a causa del venir meno del complessivo regime di diritti e doveri di cui era titolare in costanza dell'unione civile.

La Costituzione protegge i minori; il loro *best interest* è al fondo di varie discipline di tutela.

È illegittima la disposizione che, restringendo irragionevolmente l'ambito di applicazione di un istituto con finalità di sostegno e promozione della famiglia, prevedeva che il trasferimento temporaneo del dipendente pubblico, con figli minori fino a tre anni di età, potesse essere disposto «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa», anziché «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore eserciti la propria attività lavorativa» (sentenza n. 99).

La «potestà» genitoriale è stata sostituita dalla «responsabilità» genitoriale sui figli, della quale i genitori, ancorché separati, restano titolari, così risultando valorizzato l'interesse del figlio a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo

con il padre e con la madre e a ricevere da loro cura, educazione, istruzione e assistenza morale (**sentenza n. 71**).

Particolare è la protezione del minore disabile (**sentenza n. 42**).

Lo *status* di cittadino di Paese terzo è venuto in rilievo sotto il profilo dell'emersione del lavoro irregolare e della discriminazione indiretta.

La Corte (**sentenza n. 43**) ha giudicato irragionevole e non conforme al principio di proporzionalità far discendere in via automatica il rigetto dell'istanza di emersione del lavoratore straniero irregolare da una precedente condanna per un reato di lieve entità, anziché dall'accertamento in concreto della sua attuale pericolosità. L'automatismo è apparso oltretutto incoerente con la stessa finalità della legge introdotta nel corso dell'emergenza pandemica, «ispirata all'istanza di favorire l'integrazione lavorativa e sociale di persone che con il proprio lavoro avevano contribuito [...] ad apportare significativi benefici alla comunità dei consociati nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

È stata dichiarata incostituzionale, altresì, l'esclusione di chi non abbia la cittadinanza italiana o europea dall'accesso a un mutuo agevolato, finalizzato a riqualificare borghi della Valle d'Aosta tramite il recupero di immobili (**sentenza n. 53**). La Corte ha ritenuto che negare l'accesso al mutuo agevolato ai non cittadini, solo in ragione della loro nazionalità, non abbia alcuna correlazione con la ratio delle misure adottate. Ha inoltre sottolineato che anche i privati, che non sono tenuti a giustificare i motivi delle loro scelte negoziali, quando rivolgono al pubblico un'offerta contrattuale o un invito a offrire, non possono arbitrariamente escludere categorie di soggetti dal contratto o imporre condizioni contrattuali deteriori, che non siano giustificate dalla causa del contratto e che si colorino di tratti discriminatori.

5.4. Lavoro e diritti sociali.

Quanto alla disciplina lavoristica, la Corte è intervenuta in materia di licenziamenti come regolamentati dal c.d. *Jobs Act* con due pronunce di illegittimità costituzionale.

La prima ha riguardato l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui, nel riconoscere la tutela reintegratoria, nei casi di nullità, previsti dalla legge, del licenziamento di lavoratori assunti con contratti a tutele crescenti (quindi a partire dal 7 marzo 2015), l'ha limitata a quelle sancite «espressamente» invece di dare rilievo a tutte le ipotesi di nullità (**sentenza n. 22**).

La Corte ha ricordato, con un monito, che «spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni dalla Corte,

ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari».

È stata poi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria attenuata si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro a giustificazione del recesso (**sentenza n. 128**).

La decisione ha rilevato che, seppure la ragione d'impresa posta a fondamento del giustificato motivo oggettivo di licenziamento non sia, dal giudice, sindacabile nel merito, il principio della necessaria causalità del recesso datoriale esige che il "fatto materiale" allegato dal datore di lavoro sia "sussistente", sicché la radicale irrilevanza dell'insussistenza del fatto materiale prevista dalla norma censurata determina un difetto di sistematicità che rende irragionevole la differenziazione rispetto alla parallela ipotesi del licenziamento disciplinare, per il quale invece assume distinta rilevanza l'ipotesi dell'insussistenza del fatto materiale, addotto a giustificato motivo soggettivo del recesso. In sostanza, la discrezionalità del legislatore nell'individuare le conseguenze dell'illegittimità del licenziamento non si estende al punto da consentire di rimettere l'alternativa tra la tutela reintegratoria e quella indennitaria a una scelta del datore di lavoro che, intimando un licenziamento fondato su un "fatto insussistente", lo qualifichi come licenziamento per giustificato motivo oggettivo piuttosto che come licenziamento disciplinare. Invece la possibilità, o no, di ricollocamento del lavoratore (repêchage) rileva solo sul piano della tutela indennitaria.

Invece è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della nuova regolamentazione del licenziamento disciplinare (**sentenza n. 129**).

La disposizione è stata censurata nella parte in cui non prevede la tutela reintegratoria per il licenziamento disciplinare laddove il fatto contestato, pur rivelatosi sussistente, sia punibile, in base alla contrattazione collettiva applicabile al rapporto, solo con sanzioni di natura conservativa. Fornendo un'interpretazione adeguatrice della disposizione, la Corte ha sottolineato che essa deve essere letta nel senso che il riferimento alla proporzionalità del licenziamento, il cui difetto è attratto all'ambito della tutela solo indennitaria, ha una portata ampia, tale da comprendere anche le ipotesi in cui la contrattazione collettiva ne faccia menzione, come clausola generale ed elastica, non diversamente dalla legge, allorché questa richiede che il licenziamento si fondi su una giusta causa o un giustificato motivo e ne definisce la nozione. Essa, però, non concerne anche le particolari ipotesi di regolamentazione pattizia alla stregua delle quali specifiche e nominate inadempienze del lavoratore sono passibili solo di sanzioni conservative. In tali evenienze, il fatto contestato è in radice inidoneo, per espressa pattuizione collettiva, a giustificare il licenziamento.

Come anche infondate sono state ritenute le questioni aventi ad oggetto i licenziamenti collettivi (**sentenza n. 7**) e quelli individuali di lavoratori dipendenti di piccole imprese, divenute di maggiori dimensioni (**sentenza n. 44**).

Con riferimento al lavoro pubblico la Corte ha ritenuto non illegittima la temporanea esclusione, sino al 31 dicembre 2024, della responsabilità amministrativa per colpa grave dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, prevista temporaneamente dal legislatore per le sole condotte commissive (**sentenza n. 132**). Il regime ordinario, invece, non potrà limitare al solo dolo la responsabilità amministrativa, della quale la Corte ha comunque auspicato una complessiva riforma. La disciplina della responsabilità amministrativa, infatti, inquadrata nella logica della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto punto di equilibrio.

La decisione ha posto in rilievo che, effettivamente, sussiste l'esigenza di individuare «nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione, per evitare il fenomeno della "burocrazia difensiva", che ha comportato gravi pregiudizi al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione».

Sulla scorta di tali premesse, la Corte ha auspicato una nuova disciplina della responsabilità amministrativa, che introduca un'adeguata tipizzazione della colpa grave, già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, nonché un limite massimo di danno risarcibile e il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con la contestuale previsione di un'esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.

La protezione dei diritti sociali è alla base di varie pronunce di illegittimità costituzionale.

L'obbligo restitutorio dell'anticipazione della prestazione, denominata Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), deve essere contenuto nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata (**sentenza n. 90**).

Si è ritenuto che la tutela del minore disabile, prevista da una legge regionale, non possa essere condizionata a un requisito di prolungata residenza nella regione stessa (**sentenza n. 42**).

La possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, è ammessa a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso funge da filtro. Se la ratio dell'intervento è quella di alleviare un bisogno primario della persona, il requisito della residenza protratta deve essere peraltro sottoposto a uno scrutinio particolarmente stretto: quanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarla a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto alla sola residenza nel territorio della Regione (nella specie, un contributo previsto dalla legge della regione Toscana al genitore di minore disabile).

La Corte ha ritenuto che non può negarsi l'estensione delle prestazioni relative a "bisogni primari" – quali l'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili, la pensione di inabilità, il contributo denominato "bonus bebè", l'assegno di natalità – i quali non possono essere condizionati a requisiti selettivi, fondati sul radicamento territoriale e che non tengono conto «dei caratteri essenziali dei bisogni primari cui le politiche sociali sono finalizzate».

La Corte ha da tempo riconosciuto che il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità. Per questo ha ravvisato nel diritto all'abitazione i tratti di un diritto sociale inviolabile (**sentenza n. 67**).

*L'edilizia residenziale pubblica costituisce adempimento di questo dovere che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, in quanto è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, mirando a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (**sentenza n. 147**).*

Queste pronunce hanno rimosso condizioni che limitavano l'accesso all'abitazione.

5.5. Rapporti economici.

La libera concorrenza ha natura di vero e proprio principio ordinatore della normativa statale in grado di imporsi anche al legislatore regionale. Sono quindi illegittime le disposizioni regionali che hanno limitato il servizio di taxi e quello di noleggio di veicoli con conducente (NCC). Questi servizi sono essenziali per la libertà di circolazione e la loro carenza ha danneggiato il godimento dei diritti costituzionali delle persone e lo sviluppo economico del Paese.

*Con la **sentenza n. 183**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Umbria che prevedeva il requisito «di essere residente in uno dei Comuni della Regione » come necessario al fine dell'iscrizione nel ruolo dei*

conducenti per il servizio di taxi e per quello di noleggio di veicoli con conducente. La Corte ha evidenziato che il limite della tutela della concorrenza, oggi reso esplicito dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, non può ritenersi estraneo all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V.

Il divieto statale di rilasciare nuove autorizzazioni per il noleggio con conducente (NCC) fino all'attivazione del registro nazionale delle imprese taxi e NCC ha impedito l'ingresso di nuovi operatori per oltre cinque anni, aggravando la già insufficiente offerta di autoservizi pubblici non di linea.

*Con l'**ordinanza n. 35** la Corte si è dapprima autorimessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018; disposizione questa che condizionava l'ingresso di nuovi operatori nel settore del noleggio con conducente all'introduzione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un decreto che doveva rendere pienamente operativo il registro informatico degli stessi, ma che di fatto non era intervenuto nonostante fossero trascorsi oltre sei anni dall'emanazione della legge.*

*Successivamente con la **sentenza n. 137** la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma, ponendo in rilievo che il divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per il servizio di noleggio con conducente sino alla piena operatività del registro informatico nazionale delle imprese titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC ha consentito, per oltre cinque anni, all'autorità amministrativa di elevare una barriera all'ingresso di nuovi operatori, compromettendo gravemente la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea. La norma censurata, ha sottolineato la Corte, era priva di ogni connessione con le finalità perseguite, considerati gli effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà di accesso al mercato, e causava, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività.*

*I servizi di autotrasporto non di linea, infatti, concorrono a dare effettività alla libertà di circolazione, che è la condizione per l'esercizio di altri diritti (così la **sentenza n. 36**), per cui la forte carenza dell'offerta si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione, danneggiando soprattutto la popolazione anziana e fragile, nonché in generale il turismo e l'immagine internazionale dell'Italia.*

Due pronunce hanno riguardato il delicato meccanismo del *pay-back* in tema di dispositivi medici, in forza del quale, se la Regione supera il tetto di spesa, le imprese che li forniscono ai Servizi sanitari regionali sono tenute a contribuire parzialmente al ripianamento dello sfioramento.

Per un verso il Fondo statale previsto in favore delle imprese è risultato illegittimamente condizionato all'abbandono del contenzioso in corso. Le somme del Fondo devono essere, invece, interamente destinate a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo di *pay-back* (**sentenza n. 139**).

Per altro verso, con tale estensione dell'ambito di applicazione del Fondo questa disciplina speciale è risultata non in contrasto con il principio di proporzionalità quanto alle annualità dal 2015 al 2018 (**sentenza n. 140**).

La Corte ha in particolare chiarito che, se il pay-back presenta diverse criticità, esso non risulta irragionevole in riferimento all'art. 41 Cost. con riguardo agli anni 2015-2018 – per i quali il recupero era avvenuto con determinazione del tetto di spesa ex post – poiché pone a carico delle imprese per tale arco temporale un contributo solidaristico, correlabile a ragioni di utilità sociale, al fine di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessari alla tutela della salute in una situazione economico-finanziaria di grave difficoltà; misura che è stata ritenuta non sproporzionata anche in virtù della riduzione, operata con una legge successiva istitutiva del Fondo sopra richiamato, dell'importo dovuto dalle imprese fornitrici nella misura del 48%.

5.6. Diritto tributario.

L'imposizione fiscale – venuta in rilievo con riferimento all'IMU sugli immobili, di cui il proprietario abbia perso la detenzione, e al prelievo straordinario a carico delle imprese del settore energetico – richiede sempre che emerga una precisa capacità contributiva.

*La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23 del 2011, sulla fiscalità municipale, nella parte in cui non prevede che non sia dovuta l'IMU per gli immobili occupati abusivamente relativamente ai quali sia stata presentata una tempestiva denuncia in sede penale. La questione è stata sollevata dalla sezione tributaria della Corte di cassazione per violazione della CEDU, per contrasto con i principi di capacità contributiva, uguaglianza tributaria, ragionevolezza e tutela della proprietà privata in quanto, per gli immobili abusivamente occupati e di cui sia precluso lo sgombero per cause indipendenti dalla volontà del contribuente, viene a mancare il presupposto dell'imposta, ossia l'effettivo e concreto esercizio dei poteri di disposizione e godimento del bene (**sentenza n. 60**).*

*Invece non è illegittimo il contributo straordinario di solidarietà del 2022 a carico delle imprese energetiche, ma – ha precisato la Corte (**sentenza n. 111**) – la straordinarietà del momento e la temporaneità dell'intervento non possono legittimare qualsiasi forma di imposizione fiscale. La Corte è chiamata ad assicurare il rispetto di una soglia di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale «lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale».*

5.7. Diritti politici.

La previsione del numero massimo di mandati consecutivi è una scelta idonea a bilanciare l'elezione diretta del sindaco con l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori, il ricambio della rappresentanza politica e la democraticità degli enti locali. La Corte ha ritenuto che non è manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di individuare un limite ai mandati consecutivi dei sindaci, basato sulla dimensione demografica dei comuni (**sentenza n. 196**).

L'art. 51 Cost. – secondo cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge – va ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 Cost., quale aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica, e svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino.

*È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva che non potevano far parte della giunta, né essere nominati rappresentanti del Comune e della Provincia, gli affini entro il terzo grado del Sindaco o del Presidente della giunta provinciale, anche quando l'affinità derivava da un matrimonio in riferimento al quale il giudice aveva pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili (**sentenza n. 107**).*

*È illegittima la disposizione regionale che differisce le elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana (**sentenza n. 172**).*

6. Tutela giurisdizionale e giusto processo.

La tutela giurisdizionale è diritto fondamentale che si declina in plurime garanzie: da un lato, il diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost., che deve essere connotato da effettività in tutte le sue fasi; da un altro, il diritto al giusto processo, enunciato dall'art. 111 Cost., che deve essere caratterizzato dalla regolamentazione per legge, dal contraddittorio tra le parti, dal principio della parità delle armi tra le stesse, dalla terzietà e imparzialità del giudice, dalla ragionevole durata, dalla garanzia del sindacato di legittimità sulle violazioni di legge e da garanzie ancora più ampie del diritto di difesa del soggetto nei confronti del quale è formulata un'accusa in materia penale.

Pronunciandosi con riferimento al processo civile, la Corte ha ribadito che la tutela del contraddittorio, quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, è «un momento fondamentale del giudizio

quale cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile giusta» (**sentenza n. 96**).

In particolare, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcuni aspetti della recente riforma del processo civile e segnatamente dell'art. 171-bis c.p.c., introdotto dal d.lgs. n. 149 del 2022, che, nel prevedere una trattazione scritta nel processo ordinario di cognizione anteriore alla prima udienza, ha demandato al vaglio del giudice una serie di valutazioni di carattere preliminare con decisioni assunte con decreto, senza contraddittorio. La Corte, con la citata sentenza, ha adottato una pronuncia di interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, indicando le possibilità di attivare comunque il contraddittorio, in conformità all'esigenza di una costante dialettica tra il giudice e le parti nel corso del processo.

La garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale.

*È illegittima la previsione, ad opera di una legge regionale, del temporaneo divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria e dell'inefficacia dei pignoramenti già attuati contrasta con l'art. 24 Cost., in quanto vanifica gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai creditori delle aziende sanitarie, nonché con l'art. 111, secondo comma, Cost.. Con essa il legislatore regionale ha creato una fattispecie di ius singulare che determina lo squilibrio delle posizioni processuali delle parti, esentando quella pubblica dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria (**sentenza n. 114**).*

*Anche l'ipoteca, quale garanzia accessoria al credito, è attratta nell'alveo protettivo dell'art. 24 Cost., quale strumento volto ad assicurare una tutela preferenziale del credito in sede esecutiva (**sentenza n. 160**).*

*Con riferimento alle procedure esecutive concernenti terreni oggetto di convenzione per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica, è stato dichiarato illegittimo il regime di improcedibilità dell'esecuzione che abbia avuto inizio su istanza di un istituto di credito se non viene accertata la corrispondenza del contratto di mutuo a determinati criteri formali e se l'ente creditore non risulta inserito nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (**sentenza n. 211**).*

Il beneficio del patrocinio a spese dello Stato dà attuazione all'art. 24, terzo comma, Cost., che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, e all'art. 3, secondo

comma, Cost., poiché rimuove un ostacolo economico al principio di eguaglianza (**sentenza n. 121**).

A presidio del rispetto del principio della terzietà del giudice sono anche le regole sull'incompatibilità, venute in rilievo con riferimento al processo penale.

*È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità, a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, del giudice che abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna, ritenendo sussistere la suddetta causa di esclusione della punibilità (**sentenza n. 93**), e nella parte in cui non prevede che non può partecipare al giudizio il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale nel caso contemplato dall'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen. (**sentenza n. 179**).*

*Invece il giudice per le indagini preliminari, il quale abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per ritenuta non congruità della pena indicata dal pubblico ministero, non è incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata per lo stesso fatto e nei confronti del medesimo imputato (**sentenza n. 209**).*

*Con riferimento, invece, alle regole sulla competenza la **sentenza n. 163**, innovando la giurisprudenza costituzionale, ha ritenuto in linea di principio ammissibile una questione sollevata dal giudice indicato quale competente dalla Corte di cassazione e concernente la costituzionalità della norma posta alla base della decisione sulla competenza. La pronuncia ha evidenziato, a riguardo, che precludere a un giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla norma, che è alla base della sua potestas iudicandi, equivarrebbe ad ammettere l'esistenza quantomeno di una "zona d'ombra" nel controllo di legittimità costituzionale della legge, con il risultato di vincolare il giudice di merito all'applicazione di norme sulla competenza in ipotesi contrarie alla Costituzione anche quando non abbia avuto la possibilità di sollevare tale questione in un momento precedente del processo.*

Il contenimento del contenzioso penale si persegue anche dando giusto rilievo alle condotte riparatorie, rilevanti altresì nel processo innanzi al giudice di pace.

*È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, recante la disciplina di tale processo, nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento» (**sentenza n. 45**). La Corte ha osservato, in particolare, l'incoerenza del termine finale previsto dalla disposizione censurata rispetto al ruolo di "mediatore" del giudice di pace e alla finalità di semplificazione, snellezza e rapidità che connota il procedimento di sua competenza.*

Sotto il profilo processuale della giurisdizione del giudice tributario di merito si è ribadito che una controversia deve ritenersi di natura tributaria indipendentemente dalla sua qualificazione formale.

Sussiste la natura tributaria laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (sentenza n. 80).

7. Il regionalismo tra solidarietà e riparto di competenze.

I giudizi promossi con ricorsi in via principale e quelli per conflitto di attribuzione tra enti costituiscono il terreno elettivo del diritto regionale, anche se non sono mancati giudizi in via incidentale.

7.1. Autonomia regionale: il principio di sussidiarietà.

Al sistema delle fonti appartiene il riparto di competenze tra legislatore statale e quello regionale (o delle province autonome).

Il tema di maggiore attualità è quello delle forme speciali di autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario, che modifichino l'assetto delle competenze concorrenti e di alcune competenze esclusive. In generale ciò è possibile nel rispetto dell'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e con contenuti che non pregiudichino la coesione sociale e l'unità nazionale, valori caratterizzanti la forma di Stato, il cui indebolimento può minare i fondamenti della democrazia rappresentativa.

In questa prospettiva la Corte (**sentenza n. 192**) ha dichiarato costituzionalmente illegittime numerose disposizioni della legge n. 86 del 2024, attuativa dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, riguardante l'autonomia differenziata delle regioni ordinarie. Le regioni possono chiedere il trasferimento di specifiche funzioni, non di materie, e debbono fondare la loro richiesta alla luce del principio di sussidiarietà, alla stregua del quale per ogni specifica funzione va individuato il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura

della stessa, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione.

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione deve essere interpretato nel quadro della forma di Stato che riconosce, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, i principi dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'eguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, dell'equilibrio di bilancio. Di conseguenza, la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, del citato precetto costituzionale deve avvenire in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione. A tal fine, è il principio costituzionale di sussidiarietà che regola la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni, nel senso che l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a rispondere in modo più adeguato alle attese e ai bisogni dei cittadini.

La centralità del ruolo del Parlamento nel disegnare l'autonomia differenziata, oltre che nella definizione dei LEP per ciascuna materia, è stata sottolineata anche dall'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione sull'approvazione con legge dell'intesa tra Stato e Regioni, chiarendo che la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare"), ma implica il potere di emendamento delle Camere, con la possibilità che, in ipotesi siffatte, l'intesa possa essere eventualmente rinegoziata.

Il principio di sussidiarietà è bidirezionale: opera non solo come chiamata di competenza, anche legislativa, a un livello superiore, da quello regionale a quello statale, ma anche come attribuzione a un livello inferiore, da quello statale a quello regionale (**sentenza n. 185**).

*Però il trasferimento di competenze amministrative non comporta anche un trasferimento di competenze legislative, se non per quanto concerne i profili organizzativi (**sentenza n. 152**, con riferimento al regime dei beni civici e delle partecipanze agrarie).*

*La Corte ha poi puntualizzato che «il principio di sussidiarietà non si oppone, ma anzi conferma la possibilità per le Regioni di introdurre, nell'ambito della propria competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale, norme che integrano, nel territorio regionale, quelle statali vigenti che declinano il livello di governo di allocazione della funzione di rilascio di autorizzazione al NCC». Ha quindi ritenuto cedevole la previsione statale, risalente al 1992, che assegna solo ai comuni la possibilità di indire pubblici concorsi per il rilascio delle relative autorizzazioni (**sentenza n. 206**).*

*Non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione (**sentenza n. 31**).*

7.2. Ambiente, paesaggio, tutela del territorio.

Alla competenza esclusiva dello Stato spetta la conservazione ambientale, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (**sentenza n. 82**); competenza questa che ha carattere trasversale e quindi è idonea a condizionare anche quella concorrente delle regioni in materia di governo del territorio (**sentenza n. 124**).

Le disposizioni legislative statali in materia fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, nel senso che ad esse è consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte, espressamente individuato dalla norma dello Stato.

La sentenza n. 16 ha ritenuto che non violasse tale competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale una legge regionale che prevedeva un temporaneo "fermo pesca" per preservare una speciale risorsa ittica. La stessa pronuncia, per altro verso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima legge regionale nella parte in cui dispone il fermo biologico di pesca nel «mare territoriale» della Regione, anziché nello «spazio marittimo prospiciente il territorio regionale».

Nel quadro dell'attribuzione di espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, particolarmente significativo è il riferimento, ora contenuto nell'art. 9 della Costituzione, recentemente novellato, all'interesse delle future generazioni e l'inserimento tra i limiti alla libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41, secondo comma, della Costituzione, anche delle esigenze di tutela dell'ambiente, oltre che di quella della salute umana.

La competenza esclusiva statale in materia ambientale risulta ancora più pregnante dopo la recente modifica dell'art. 9 della Costituzione, con l'inserimento di un comma che prevede espressamente che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

*Nell'esaminare la disposizione che aveva dettato, con riguardo agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, una disciplina speciale intesa a contemperare, tramite provvedimento governativo, le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute con quelle di prosecuzione dell'attività produttiva, la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata massima di tale regime derogatorio (**sentenza n. 105**). Una disciplina di tal fatta può trovare, infatti, legittimazione costituzionale solo se interinale, ossia limitata al periodo di tempo strettamente necessario per portare*

a compimento gli interventi di risanamento ambientale indispensabili, venendo altrimenti a configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, inidoneo ad assicurare, a regime, che l'esercizio dell'attività produttiva si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente.

La materia dell'ambiente comprende anche quella della gestione dei rifiuti, il che comporta che il solo legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo (sentenza n. 2).

Parimenti la bonifica dei siti contaminati rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 151).

Anche la tutela del paesaggio rientra nella competenza esclusiva statale sì che l'autorizzazione paesaggistica deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale.

La disciplina sostanziale delle sanzioni degli abusi edilizi deve necessariamente ascrivarsi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, stante l'esistenza di un evidente interesse unitario alla tutela del paesaggio e a un eguale trattamento in tutto il territorio nazionale della tipologia di abusi paesaggistici suscettibili di accertamento di compatibilità (sentenza n. 19).

L'ambiente condiziona anche la disciplina della caccia, la quale rientra, dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, nella potestà legislativa residuale delle regioni. Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, i quali sono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale. La mancata definizione da parte della normativa regionale del periodo in cui possono essere cacciati gli animali protetti secondo la disciplina statale viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente (sentenza n. 124).

7.3. Urbanistica ed edilizia.

La Corte è intervenuta anche in materia urbanistica e edilizia.

È stato ribadito il principio della cosiddetta “doppia conformità” nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria di abusi edilizi prevista dalla legislazione regionale; principio che riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà

legislativa delle regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in questa materia (**sentenza n. 125**).

Parimenti il principio di pianificazione vincola le regioni, anche quelle a statuto speciale che abbiano competenza primaria in materia urbanistica (**sentenza n. 142**).

*Sono stati ritenuti illegittimi gli interventi previsti dal piano casa di una legge regionale perché estesi anche a immobili abusivi condonati (**sentenza n. 119**).*

*Quanto al recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra è stata ritenuta illegittima la norma che consentiva interventi di riuso di immobili destinati a finalità abitative, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali (**sentenza n. 174**).*

8. La copertura delle spese pubbliche e l'equilibrio di bilancio.

Il principio dell'obbligo di copertura della spesa pubblica e quello, introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché dei limiti del ricorso all'indebitamento, sono venuti in rilievo ripetutamente in giudizi in via principale del contenzioso tra Stato e Regioni. Ma è sempre più frequente che questa problematica insorga anche in giudizi in via incidentale, avendo la giurisprudenza della Corte ampliato le condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità nei giudizi di parificazione del bilancio, per ora limitatamente a quelli aventi ad oggetto bilanci regionali, anche se approvati con legge.

Comunque le sfere di competenza delle Regioni, nell'approvazione con legge del bilancio regionale, e della Corte dei conti, in sede di parificazione, sono risultate ben distinte poiché 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 del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente su cui si basa il rendiconto.

*In tal senso si è espressa la Corte (**sentenze n. 39 e n. 58**) con riferimento a leggi regionali di rendiconto generale recante residui attivi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali.*

Le pronunce in materia sono numerose e molte hanno esaminato problemi generali di finanza pubblica.

È stata ritenuta, in varie occasioni, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e di quella concorrente quanto ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

I principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici non possono subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (sentenza n. 68, con riferimento a spese previste in aree del bilancio regionale estranee al perimetro di quelle sanitarie).

Con vari decreti legislativi è stata posta una normativa di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli; in particolare una disposizione è stata ritenuta costituzionalmente illegittima con riguardo alle regole fondamentali di disciplina del recupero del disavanzo di amministrazione perché comportava un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenze n. 9 e n. 120).

La normativa della Regione autonoma Sardegna, nel prevedere un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, si è posta in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali, principio non disponibile neppure dall'autonomia speciale della Regione medesima (sentenza n. 198).

La legge regionale non può attribuire la qualifica di agente contabile ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti delle società partecipate nelle assemblee sociali (sentenza n. 59).

La disposizione statale, che stabilisce un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al Fondo di sviluppo e coesione (sentenza n. 175)

Le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 180).

Il rapporto tra finanza statale e finanza regionale esclude che norme statali possano istituire fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, salvo che si tratti delle risorse aggiuntive di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (sentenza n. 130).

8.1. La spesa sanitaria.

Plurime sono anche le pronunce che hanno riguardato la spesa sanitaria dove le esigenze della finanza pubblica incontrano la competenza concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute.

L'equilibrio di bilancio non condiziona la doverosa erogazione di prestazioni relative a diritti incompressibili; pertanto il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non può essere sacrificato fintanto che esistano risorse

che il decisore politico avrebbe la possibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità (**sentenza n. 195**).

Con riferimento sempre alla spesa sanitaria, riguardante il c.d. "perimetro sanitario" (**sentenza n. 1**), nel quale non rientrano enti che non erogano prestazioni sanitarie (**sentenza n. 169**), le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica (**sentenza n. 197**).

In particolare la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni in un contesto di leale collaborazione (**sentenza n. 87**, con riferimento alla ritenuta violazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Piemonte).

È stata dichiarata illegittima la norma regionale che promuoveva l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità (**sentenza n. 201**) e quella che prevedeva l'installazione dei sistemi di videosorveglianza presso strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali (**sentenza n. 69**).

Alle aziende sanitarie locali è riconosciuta una piena sfera decisionale in materia di reclutamento e di gestione del personale, che non può essere limitata dalla legislazione regionale stante il principio fondamentale posto in tal senso dalla normativa statale (**sentenza n. 202**).

9. Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

La garanzia dell'insindacabilità parlamentare, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., è venuta in rilievo in conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato aventi ad oggetto dichiarazioni rese *extra moenia*, di cui era controverso il nesso funzionale con l'attività parlamentare.

È stato da ultimo precisato che la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni *intra* ed *extra moenia* sono indici rivelatori «particolarmente consistenti e qualificati», ma non può escludersi che, in casi particolari, la garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare (**sentenza n. 104**).

Quindi le dichiarazioni dei parlamentari, anche se rese al di fuori delle sedi istituzionali, come sui social media, sono insindacabili ove possano essere ricondotte all'esercizio della funzione parlamentare, anche a prescindere dall'esistenza di un previo atto tipico, sempre che siano espresse in forme rispettose della dignità dei terzi. La Corte ha comunque puntualizzato che l'insindacabilità mira a garantire ai

parlamentari la libertà nell'esercizio del mandato, ma non copre espressioni ingiuriose o minacciose, poiché altrimenti l'immunità si trasformerebbe in privilegio (sentenze n. 193 e n. 194).

In precedenza per la configurabilità del nesso funzionale – secondo la giurisprudenza della Corte (da ultimo sentenza n. 37) – si è ritenuto necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni.

Anche il tema delle intercettazioni del parlamentare – dirette, indirette e occasionali – è venuto all'esame della Corte, che ha confermato la sua costante giurisprudenza.

In particolare è stato ribadito che, al fine di distinguere tra le intercettazioni c.d. "indirette", sottoposte all'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003, e quelle "occasional", rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della medesima legge, è necessario tenere conto, in via esemplificativa, dei rapporti intercorrenti tra parlamentare e terzo sottoposto a intercettazione, avuto riguardo al tipo di attività criminosa oggetto di indagine; del numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; dell'arco di tempo durante il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto a eventuali proroghe delle autorizzazioni e al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare (sentenza n. 117).

10. Il dialogo con il legislatore e i moniti della Corte.

Talora le pronunce della Corte contengono indicazioni rivolte al legislatore perché intervenga disciplinando determinate materie o specifici aspetti di esse.

Queste indicazioni – contenute in pronunce c.d. "monito" – possono prendere la forma di segnalazione, di auspicio, di sollecitazione in un'ottica di leale collaborazione istituzionale.

Ma anche quando vi è un monito "ultimativo", espresso affermando che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa», vi è al fondo un *self-restraint* della Corte che – pur avendo rilevato un vizio di illegittimità costituzionale, ma non dichiarandolo immediatamente, per ragioni di ricadute sistematiche o di bilanciamento complessivo, né potendo differire nel tempo, salvo quanto accaduto in un unico caso (sentenza n. 41 del 2021), l'efficacia delle sue pronunce, come in altri sistemi di giustizia costituzionale (quali quelli tedesco e austriaco) – si astiene dal pronunciare una sentenza caducatoria o additiva per dar tempo al legislatore di porre rimedio.

È in questo ambito che si realizza il dialogo tra Corte e legislatore, il quale è sollecitato a intervenire in una determinata materia per regolarne aspetti dove emergano criticità rilevanti come possibili violazioni di parametri costituzionali.

I moniti possono essere contenuti in pronunce di inammissibilità con le quali la Corte decide di non intervenire nel merito della questione di legittimità sollevata perché un'eventuale pronuncia di accoglimento trasmoderebbe in una pronuncia di carattere manipolativo-sostitutivo senza "rime adeguate", che eccederebbe i limiti di intervento della Corte. È questa l'evenienza più ricorrente, ma talora i moniti sono presenti anche in pronunce di non fondatezza e, seppur raramente, persino in quelle di dichiarazione di illegittimità costituzionale allorché, a valle di queste ultime, sia necessaria una successiva normativa di armonizzazione.

Anche nell'anno 2024 non sono mancati gli inviti al legislatore a intervenire.

L'ipotesi più rimarchevole di monito è quella della già ricordata **sentenza n. 135**, relativa al tema del "fine vita".

Si è già ricordato che la Corte, pur ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. sul c.d. aiuto al suicidio medicalmente assistito, ha ribadito «con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati dalla presente decisione, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia». Al contempo, la stessa sentenza ha confermato «lo stringente appello», già contenuto nella sentenza n. 242 del 2109, affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio medicalmente assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza, secondo quanto previsto dalla legge n. 38 del 2010.

*La già menzionata **sentenza n. 143**, nel dichiarare inammissibili le questioni che investivano la norma che preclude l'attribuzione di un genere non binario in occasione della rettificazione dell'attribuzione di sesso, ha evidenziato che la condizione non binaria è posta all'attenzione del legislatore, quale primo interprete della sensibilità sociale. E ciò anche perché l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria.*

*Nella **sentenza n. 138** la Corte, nel dichiarare del pari inammissibile la questione, ha auspicato un «sollecito intervento del legislatore» che valga a rimuovere l'anomala «frattura sanzionatoria» riscontrabile tra l'ipotesi ordinaria e quella lieve del delitto di associazione finalizzata al narcotraffico.*

Nella sentenza n. 7, che ha riguardato la previsione della tutela esclusivamente indennitaria, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta, la Corte, pur non accogliendo le questioni sollevate, ha osservato che sarebbe ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali, essendo tuttavia rimessa alla discrezionalità del legislatore la scelta degli strumenti di contrasto dei licenziamenti illegittimi, individuandoli tra quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività.

In termini in parte analoghi, si è espressa, pur nell'ambito di una declaratoria di illegittimità costituzionale parziale, la sentenza n. 22 che, rispetto alla lamentata limitazione del diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, ai soli licenziamenti viziati da una nullità espressamente prevista dalla legge, ha ricordato che «spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni dalla Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari».

Altre pronunce hanno reiterato inviti al legislatore ad intervenire nella forma dell'ordinanza, ora di manifesta infondatezza (ordinanza n. 14 sul divieto di sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione), ora di manifesta inammissibilità (ordinanza n. 81 quanto alla limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata, ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione).

La sentenza n. 132 non contiene un vero e proprio monito, bensì un'indicazione al legislatore in ordine a come modulare la responsabilità amministrativa in modo da evitare che essa si configuri in termini tali da indurre nei pubblici amministratori la c.d. paura della firma, pur senza limitare tale responsabilità solo alle ipotesi dolose.

11. Riflessione finale.

Sia consentita un'ultima riflessione a conclusione di questa relazione.

All'inizio del secolo scorso e agli albori del costituzionalismo europeo, quando il controllo di costituzionalità sulle leggi era ancora poco conosciuto in Europa, ma oltre Atlantico era praticato dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, Édouard Lambert, studioso francese, in un volume significativamente intitolato «*Le gouvernement des juges*», rifletteva con preoccupazione sull'esperienza americana e su un possibile “contagio” in Europa. Il principio della separazione dei poteri – osservava nel lontano 1921 – avrebbe rischiato di non

mantenere le sue promesse ove vi fosse stato uno slittamento a vantaggio del potere giudiziario.

Da allora, dopo oltre un secolo, il controllo di costituzionalità sulle leggi si è ampiamente diffuso in Europa e rappresenta ormai una connotazione essenziale dello Stato di diritto e della democrazia rappresentativa, inserendosi armonicamente in un ordinamento ispirato al principio della divisione dei poteri.

Rimane certo il limite, oltre il quale vi è la discrezionalità delle scelte politiche, ma, nella consapevolezza e nel rispetto di questo limite, la Corte è chiamata a dare tutela ai diritti fondamentali e a svolgere la sua missione di giudice delle leggi nel più ampio contesto di leale collaborazione istituzionale.

Grazie a tutti per la vostra presenza e per la cortese attenzione.

Giovanni Amoroso