

# CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2018

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 21 marzo 2019  
presieduta da Giorgio Lattanzi*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
DELL'ANNO 2018**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 21 marzo 2019  
presieduta da Giorgio Lattanzi*

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro e Riccardo Nevola

Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Danilo Diaco e Maria Fierro, con la collaborazione di Ida Norelli

Composizione: Mariangela Prestipino

## INDICE GENERALE

Sommario .....	pag. 5
Indice analitico .....	pag. 7
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018 .....	pag. 39
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e relative pagine di trattazione .....	pag. 481
Elenco delle voci .....	pag. 487

# SOMMARIO

## Parte I – Profili processuali

<b>Capitolo I</b>	Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale .....	pag. 39
<b>Capitolo II</b>	Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale .....	pag. 73
<b>Capitolo III</b>	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni .....	pag. 92
<b>Capitolo IV</b>	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato .....	pag. 97

## Parte II – Profili sostanziali

<b>Capitolo I</b>	<b>Principi fondamentali</b> .....	pag. 105
<b>Capitolo II</b>	<b>Diritti e doveri degli individui</b> .....	pag. 166
	<i>Sezione I I rapporti civili</i> .....	pag. 166
	<i>Sezione II I rapporti etico-sociali</i> .....	pag. 190
	<i>Sezione III I rapporti economici</i> .....	pag. 201
	<i>Sezione IV I rapporti politici</i> .....	pag. 226
	<i>Sezione V I tributi</i> .....	pag. 231
	<i>Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione</i> .....	pag. 242
<b>Capitolo III</b>	<b>L'ordinamento della Repubblica</b> .....	pag. 268
	<i>Sezione I L'ordinamento dello Stato</i> .....	pag. 268
	- <i>Gli organi costituzionali</i> .....	pag. 268
	- <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....	pag. 268
	- <i>La Presidenza della Repubblica</i> .....	pag. 274
	- <i>Il Parlamento</i> .....	pag. 275
	- <i>La funzione normativa</i> .....	pag. 278
	- <i>Il Governo</i> .....	pag. 295
	- <i>La pubblica amministrazione</i> .....	pag. 295
	- <i>La Corte dei conti</i> .....	pag. 306
	- <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....	pag. 307
	<i>Sezione II Le autonomie territoriali</i> .....	pag. 320
	- <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....	pag. 320
	- <i>La funzione legislativa</i> .....	pag. 327
	- <i>La funzione amministrativa</i> .....	pag. 408
	- <i>Il principio cooperativo</i> .....	pag. 411
	- <i>Il potere sostitutivo</i> .....	pag. 422
	- <i>Gli enti locali</i> .....	pag. 424
	- <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	pag. 428
	- <i>L'autonomia finanziaria</i> .....	pag. 439
<b>Capitolo IV</b>	<b>La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale</b> .....	pag. 463

<i>Sezione I</i>	<i>Diritto interno e diritto dell'Unione europea</i> .....	pag. 463
<i>Sezione II</i>	<i>Diritto interno e sistema CEDU</i> .....	pag. 472
<i>Sezione III</i>	<i>Diritto interno e diritto internazionale</i> .....	pag. 480

# INDICE ANALITICO

## Parte I

### Profili processuali

#### Capitolo I

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

1. Premessa .....	pag. 39
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale .....	pag. 39
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale .....	pag. 40
4. L'ordinanza di rimessione .....	pag. 47
5. La riproposizione delle questioni .....	pag. 56
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 57
7. Il parametro del giudizio .....	pag. 59
8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni .....	pag. 61
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte.....	pag. 63
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause .....	pag. 67
11. Le decisioni della Corte .....	pag. 68
11.1. Le decisioni interlocutorie .....	pag. 68
11.2. Le decisioni processuali .....	pag. 68
11.3. Le decisioni di rigetto .....	pag. 70
11.4. Le decisioni di accoglimento .....	pag. 71
12. La correzione degli errori materiali .....	pag. 72

#### Capitolo II

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

1. Premessa .....	pag. 73
2. Il ricorso.....	pag. 73
2.1. Il contenuto del ricorso .....	pag. 73
2.2. I termini per ricorrere .....	pag. 77
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione .....	pag. 78
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 79

4. <i>Il parametro del giudizio</i> .....	pag. 80
5. <i>L'interesse a ricorrere</i> .....	pag. 81
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i> .....	pag. 87
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....	pag. 87
8. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 88
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i> .....	pag. 88
8.2. <i>Le decisioni processuali</i> .....	pag. 88
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i> .....	pag. 89
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i> .....	pag. 90
9. <i>La correzione degli errori materiali</i> .....	pag. 91

### **Capitolo III**

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

1. <i>Premessa</i> .....	pag. 92
2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	pag. 92
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i> .....	pag. 92
4. <i>L'interesse al ricorso</i> .....	pag. 93
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i> .....	pag. 93
6. <i>L'oggetto del conflitto</i> .....	pag. 93
6.1. <i>Gli atti impugnati</i> .....	pag. 93
6.2. <i>I comportamenti censurati</i> .....	pag. 94
7. <i>Il parametro del giudizio</i> .....	pag. 94
8. <i>La riunione dei giudizi</i> .....	pag. 94
9. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 94
9.1. <i>Le decisioni processuali</i> .....	pag. 95
9.1.1. <i>Le decisioni di improcedibilità</i> .....	pag. 95
9.1.2. <i>Le decisioni di inammissibilità</i> .....	pag. 95
9.1.3. <i>L'estinzione del giudizio</i> .....	pag. 95
9.1.4. <i>Le decisioni di cessazione della materia del contendere</i> .....	pag. 95
9.2. <i>Le decisioni di merito</i> .....	pag. 95
9.2.1. <i>Le decisioni di accoglimento</i> .....	pag. 95
9.2.2. <i>Le decisioni di rigetto</i> .....	pag. 95
10. <i>La correzione di errore materiale</i> .....	pag. 96

### **Capitolo IV**

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

##### *Sezione I*

##### *La fase dell'ammissibilità*

1. <i>Premessa</i> .....	pag. 97
2. <i>L'atto introduttivo</i> .....	pag. 97
3. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	pag. 97
4. <i>I profili oggettivi</i> .....	pag. 98
4.1. <i>Gli atti impugnati</i> .....	pag. 98
4.2. <i>I comportamenti censurati</i> .....	pag. 98
5. <i>La tutela cautelare</i> .....	pag. 98
6. <i>La riunione dei giudizi</i> .....	pag. 98
7. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 99

## **Sezione II**

### **La fase del merito**

1. <i>Premessa</i> .....	pag. 100
2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	pag. 100
3. <i>I profili oggettivi</i> .....	pag. 101
4. <i>Il ricorso per conflitto</i> .....	pag. 102
5. <i>L'interesse al ricorso</i> .....	pag. 102
6. <i>La riunione dei giudizi</i> .....	pag. 102
7. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 102

## **Parte II**

### **Profili sostanziali**

#### **Capitolo I**

#### **Principi fondamentali**

1. <i>Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)</i> .....	pag. 105
2. <i>La dignità della persona (la scelta del malato per una morte ritenuta dignitosa)</i> ..	pag. 105
3. <i>Il principio del consenso informato quale diritto della persona e punto di sintesi tra il diritto all'autodeterminazione e quello alla salute</i> .....	pag. 105
4. <i>Il diritto al nome</i> .....	pag. 105
4.1. <i>L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile</i> .....	pag. 105
4.2. <i>L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile</i> .....	pag. 106
5. <i>Le attività del Terzo settore come espressione delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost.</i> .....	pag. 106
6. <i>La solidarietà</i> .....	pag. 107
6.1. <i>Il diritto del disabile all'assistenza e il sostegno alle famiglie</i> .....	pag. 107
6.2. <i>La difesa della Patria e il principio di solidarietà</i> .....	pag. 107

7. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza.....	pag. 108
7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto.....	pag. 108
7.1.1. Uguaglianza e altri principi costituzionali.....	pag. 108
7.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse .....	pag. 108
7.1.3. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili .....	pag. 122
7.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo .....	pag. 129
7.1.5. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato.....	pag. 131
7.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità .....	pag. 133
7.2.1. La tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità.....	pag. 133
7.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzione dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, coerenza sistemica, limite alla discrezionalità del legislatore.....	pag. 134
7.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi .....	pag. 144
7.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi retroattive.....	pag. 148
7.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore.....	pag. 150
7.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi .....	pag. 155
7.2.7. La ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza.....	pag. 157
7.2.8. La ragionevolezza del sistema elettorale.....	pag. 157
7.2.9. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica .....	pag. 157
7.2.10. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica .....	pag. 158
8. Il diritto al lavoro come fondamentale diritto di libertà della persona umana .....	pag. 160
8.1. La necessità di giustificare i licenziamenti e di tutelare i lavoratori illegittimamente licenziati.....	pag. 160
9. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica .....	pag. 161
9.1. La tutela delle minoranze .....	pag. 161
9.2. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali. ....	pag. 162
10. La primazia della lingua italiana e la tutela delle lingue minoritarie: l'incrocio dei due valori nell'ambito della toponomastica.....	pag. 162
11. Il valore primario e assoluto dell'ambiente.....	pag. 163
11.1. La complessità del bene ambientale .....	pag. 163
11.2. La salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività .....	pag. 163
12. La bandiera della Repubblica e i simboli ufficiali delle Regioni .....	pag. 163
12.1. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali .....	pag. 163

## **Capitolo II**

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

#### **Sezione I**

#### ***I rapporti civili***

1. La tutela della libertà personale .....	pag. 166
--	----------

2. I principi costituzionali in materia penale .....	pag. 166
2.1. I reati.....	pag. 166
2.1.1. Il delitto di indebita compensazione (limite di punibilità) .....	pag. 166
2.1.2. I reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori e il sequestro di imprese di interesse strategico nazionale.....	pag. 168
2.1.3. Il reato di deturpamento e imbrattamento.....	pag. 168
2.1.4. L'incriminazione dell'aiuto al suicidio, funzionale alla tutela del diritto alla vita, specialmente delle persone più deboli e vulnerabili – Invito al legislatore a tutelare l'autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, anche finalizzate a liberarlo dalle sofferenze per una morte ritenuta dignitosa.....	pag. 169
2.1.5. Le lesioni volontarie lievissime in danno del figlio naturale (e, più in generale, dell'ascendente o del discendente): competenza del tribunale ordinario e applicabilità della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare.....	pag. 171
2.2. La sanzione penale.....	pag. 172
2.2.1. L'esigenza costituzionale di mobilità o individualizzazione della pena quale corollario dei principi del finalismo rieducativo, di uguaglianza, di personalità della responsabilità e di proporzionalità della sanzione (tendenziale illegittimità delle pene fisse).....	pag. 172
2.2.2. Il principio di proporzionalità della pena al disvalore dell'illecito commesso (le pene pecuniarie proporzionali).....	pag. 172
2.2.3. La previsione della massima sanzione in riferimento a fattispecie ragionevolmente assimilabili nel disvalore .....	pag. 173
2.2.4. La finalità rieducativa della pena e gli automatismi nella concessione dei benefici penitenziari .....	pag. 173
2.2.5. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli: il superamento della rigida esigenza delle "rime obbligate".....	pag. 174
2.2.6. L'efficacia in malam partem delle sentenze della Corte incidenti su norme processuali.....	pag. 175
2.2.7. La pena pecuniaria proporzionale prevista per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri (il criterio della correlazione alla quantità di merce contrabbandata).....	pag. 175
2.2.8. Le pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e dell'incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa in caso di condanna per bancarotta fraudolenta (l'illegittimità della durata fissa) .....	pag. 177
2.2.9. Il principio di legalità della pena applicato alle sanzioni amministrative.....	pag. 179
2.2.10. L'estensione della garanzia di irretroattività al diritto sanzionatorio amministrativo a carattere punitivo (la depenalizzazione delle condotte di abuso di informazioni privilegiate commesse da insider secondari).....	pag. 179
2.2.11. Lo specifico statuto costituzionale delle sanzioni disciplinari: inapplicabilità del principio del finalismo rieducativo della pena e legittimità di automatismi sanzionatori a tutela di preminenti interessi dello Stato di diritto.....	pag. 180
2.3. Le misure di sicurezza .....	pag. 181
2.3.1. L'aggravamento della libertà vigilata in caso di violazione delle relative prescrizioni (criteri di progressività e proporzionalità).....	pag. 181
2.3.2. La confisca .....	pag. 181
2.3.2.1. L'applicazione obbligatoria della confisca "allargata" in caso di condanna per il delitto di ricettazione – Auspicio rivolto al legislatore .....	pag. 181
2.3.2.2. La confisca per equivalente (divieto di applicazione retroattiva ai fatti depenalizzati di abuso di informazioni privilegiate commessi da insider secondari).....	pag. 182
2.4. La prescrizione in materia penale .....	pag. 183
2.4.1. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della "regola Taricco".....	pag. 183

2.4.2. Il termine prescrizione dei reati colposi (equiparazione al termine della fattispecie dolosa) .....	pag. 184
2.4.3. I reati a sfondo sessuale.....	pag. 185
3. I principi costituzionali in materia processuale .....	pag. 185
3.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e i limiti al controllo di costituzionalità .....	pag. 185
3.2. L'effettività della tutela giurisdizionale .....	pag. 186
3.3. Gli oneri che condizionano la proponibilità dell'azione .....	pag. 186
3.4. L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale sul principio del <i>ne bis in idem</i> – Invito al legislatore.....	pag. 186
3.5. L'ingresso in sede penale di parti diverse da quelle necessarie (il divieto di chiamata in giudizio del responsabile civile da parte dell'imputato, notaio assicurato per obbligo di legge).....	pag. 186
3.6. Il patrocinio a spese dello Stato (l'impugnazione dichiarata inammissibile per motivi sopravvenuti) .....	pag. 187
3.7. Il principio di ragionevole durata del processo .....	pag. 188
3.8. La proposizione della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata del processo .....	pag. 188
3.9. Le modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo .....	pag. 188

## **Sezione II**

### **I rapporti etico sociali**

1. La persona.....	pag. 190
1.1. La gratuità dell'ufficio tutelare (in quanto espressivo di un dovere sociale di alto valore morale), salvo il caso dell'amministrazione del patrimonio dell'incapace.....	pag. 190
2. Famiglia e filiazione .....	pag. 190
2.1. L'equiparazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo come riflesso del più generale principio di unicità della condizione di figlio .....	pag. 190
2.2. L'indennità di maternità al padre adottivo in sostituzione della madre rinunciataria (il principio di parità tra genitori adottivi) .....	pag. 190
2.3. L'accesso agli asili nido pubblici .....	pag. 191
2.4. Il bilanciamento fra l'interesse del minore e le esigenze di difesa sociale.....	pag. 191
3. Le unioni civili .....	pag. 191
3.1. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile.....	pag. 191
3.2. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile .....	pag. 191
4. L'istruzione.....	pag. 191
4.1. I corsi abilitanti per l'insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado .....	pag. 191
4.2. La rilevanza sociale del servizio scolastico .....	pag. 191
5. Il diritto alla salute.....	pag. 192
5.1. La prevenzione e il principio di precauzione .....	pag. 192
5.2. Il diritto alla cura efficace, in condizione di eguaglianza in tutto il Paese.....	pag. 192

5.3. La flessibilità della normativa in campo sanitario in funzione dell'evoluzione delle conoscenze medico-scientifiche .....	pag. 192
5.4. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori .....	pag. 192
5.5. La libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie (l'incriminazione dell'aiuto al suicidio) .....	pag. 194
6. <i>La disabilità</i> .....	pag. 194
6.1. Il congedo straordinario retribuito concesso al figlio per l'assistenza al genitore gravemente disabile (estensione del beneficio al figlio che instauri la convivenza con il genitore successivamente alla presentazione della richiesta) .....	pag. 194
7. <i>L'assistenza</i> .....	pag. 195
7.1. L'erogazione di provvidenze o sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (diritti fondamentali strettamente inerenti alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana) .....	pag. 195
7.2. L'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica .....	pag. 196
7.3. L'accesso agli asili nido pubblici .....	pag. 196
7.4. Il sostegno al pagamento del canone di locazione in favore degli stranieri extracomunitari .....	pag. 198
8. <i>Lo straniero</i> .....	pag. 198
8.1. L'obbligo vaccinale .....	pag. 198
8.2. L'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica .....	pag. 198
8.3. Il sostegno al pagamento del canone di locazione (requisito di durata della residenza) .....	pag. 199
8.4. La rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati (l'esclusione dell'indennità prevista in caso di amministrazione del patrimonio dell'incapace) .....	pag. 200

### *Sezione III*

#### *I rapporti economici*

1. <i>Il lavoro</i> .....	pag. 201
1.1. Il principio di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione .....	pag. 201
1.2. I compensi per singole prestazioni professionali.....	pag. 201
1.3. Il passaggio dei dipendenti pubblici dal TFS al TFR: soppressione del contributo obbligatorio a carico dei lavoratori e corrispondente riduzione della retribuzione lorda....	pag. 201
1.4. La pignorabilità della retribuzione .....	pag. 202
1.5. La sicurezza dei lavoratori nelle imprese di interesse strategico nazionale sottoposte a sequestro .....	pag. 203
1.6. Il lavoratore come parte debole del rapporto controverso e le spese di lite .....	pag. 203
1.7. L'inottemperanza all'ordine di reintegrazione del lavoratore licenziato (effetti economici) .....	pag. 204
1.8. La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente .....	pag. 204
1.8.1. <i>Profili di diritto intertemporale</i> .....	pag. 204
1.8.2. <i>Pretesa disparità di trattamento rispetto ai dirigenti (esclusione)</i> .....	pag. 205
1.8.3. <i>La rigidità e inadeguatezza del meccanismo di quantificazione dell'indennità</i> .....	pag. 206
1.9. Congedo per l'assistenza di familiari invalidi e congedo di maternità .....	pag. 207
1.10. Il congedo straordinario retribuito concesso al figlio per l'assistenza al genitore gravemente disabile (estensione del beneficio al figlio che instauri la convivenza con il genitore successivamente alla presentazione della richiesta) .....	pag. 209

2. <i>La previdenza</i> .....	pag. 209
2.1. Gradualità e limitatezza delle risorse nell'attuazione dei principi costituzionali in materia previdenziale .....	pag. 209
2.2. Il riscatto del servizio di vice pretore reggente da parte dei dipendenti degli enti locali .....	pag. 209
2.3. Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o. ....	pag. 209
2.4. La pensione privilegiata (beneficio riservato ai comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico).....	pag. 209
2.5. Il sistema previdenziale forense .....	pag. 210
2.6. Il blocco della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS .....	pag. 212
2.7. La decurtazione delle pensioni anticipate negli anni 2012-2014 .....	pag. 213
2.8. L'applicazione alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS del principio di esclusione dei contributi dannosi .....	pag. 214
2.9. La previgente disciplina dei contributi a carico dei datori di lavoro agricolo.....	pag. 215
2.10. L'incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 215
3. <i>L'iniziativa economica</i> .....	pag. 217
3.1. Il limite dell'utilità sociale .....	pag. 217
3.2. La nozione di concorrenza e gli aiuti pubblici .....	pag. 217
3.3. L'autonomia negoziale nella disciplina dell'arbitrato.....	pag. 217
3.4. La libertà dell'imprenditore e l'obbligo di depositare una polizza fideiussoria per la mancata realizzazione dell'impianto di produzione di energia rinnovabile.....	pag. 217
3.5. La libertà di iniziativa economica e la tariffa minima imposta per i trasporti nazionali .....	pag. 218
3.6. Imprese di interesse strategico nazionale e standard di sicurezza.....	pag. 219
3.7. La discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale .....	pag. 219
3.8. Le società di gestione delle farmacie comunali partecipate dal comune e dai farmacisti ex dipendenti (inapplicabilità della disciplina sulle dismissioni delle partecipazioni pubbliche) .....	pag. 219
3.9. Il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi.....	pag. 220
3.10. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale .....	pag. 220
3.11. L'attività di trattamento dei rifiuti.....	pag. 221
3.12. L'istituzione del Consorzio unico di bonifica della Basilicata e il subentro nelle attività e funzioni dei disciolti consorzi .....	pag. 221
3.13. La decadenza automatica dall'albo dei trasportatori su strada per la perdita di un requisito soggettivo necessario.....	pag. 221
3.14. Le concessioni demaniali e i vincoli dell'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza .....	pag. 222
3.15. Il <i>favor</i> per le fonti energetiche rinnovabili .....	pag. 223
4. <i>La proprietà</i> .....	pag. 223
4.1. La mancata previsione della garanzia fideiussoria in favore dell'acquirente di immobile "sulla carta" per il quale non sia stato richiesto il permesso di costruire.....	pag. 223
4.2. La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso .....	pag. 223
4.3. Gli usi civici .....	pag. 225

4.3.1. La sdemanializzazione con legge regionale .....	pag. 225
4.3.2. La pianificazione ambientale e paesaggistica e l'utilizzazione degli usi civici .....	pag. 225
5. La tutela del risparmio .....	pag. 225
5.1. La tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire .....	pag. 225

## **Sezione IV**

### **I rapporti politici**

1. La discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale e i limiti del sindacato della Corte .....	pag. 226
2. Le clausole o soglie di sbarramento (esplicite o implicite) quali meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee elettive, volti a bilanciare i valori della rappresentatività e della governabilità .....	pag. 226
3. L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero .....	pag. 227
4. Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali.....	pag. 228
5. La soglia di sbarramento del 4% per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.....	pag. 228
6. La difesa della Patria.....	pag. 230

## **Sezione V**

### **I tributi**

1. Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria.....	pag. 231
2. L'imposta unica sulle scommesse (i soggetti passivi).....	pag. 231
3. La discrezionalità del legislatore nella previsione di agevolazioni fiscali o benefici tributari .....	pag. 232
4. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani.....	pag. 232
5. Il regime tributario degli immobili di interesse storico-artistico (il reddito locativo) .....	pag. 233
6. La tassa automobilistica regionale .....	pag. 234
6.1. Le funzioni di accertamento e riscossione.....	pag. 234
6.2. Esclusione della sospensione dell'obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (Regione Toscana).....	pag. 234
6.3. La tassazione agevolata per gli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato destinati al trasporto di persone (divieto per il legislatore regionale di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla disciplina statale) .....	pag. 234
7. Le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità (l'abrogazione della facoltà di prevedere maggiorazioni).....	pag. 235
8. Il contributo al fondo antincendi a carico delle società di gestione aeroportuale ...	pag. 235

9. I contributi legati all'attività estrattiva da cava .....	pag. 236
10. Il contributo consortile di bonifica (natura tributaria).....	pag. 236
11. Peculiarità e specialità dei crediti tributari .....	pag. 237
12. La solidarietà delle obbligazioni tributarie in caso di scissione societaria.....	pag. 237
13. La notificazione "diretta" della cartella di pagamento ad opera dell'agente per la riscossione.....	pag. 239
14. La definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni tra il 2000 e il 2016 .....	pag. 240

## **Sezione VI**

### **La tutela dei diritti nella giurisdizione**

1. L'assetto pluralistico delle giurisdizioni.....	pag. 242
1.1. La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. ....	pag. 242
2. Il procedimento civile .....	pag. 242
2.1. Il principio di adeguatezza del risarcimento del danno.....	pag. 242
2.2. La regolamentazione delle spese di lite (la compensazione in caso di soccombenza totale).....	pag. 242
2.3. Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU.....	pag. 244
2.4. La non reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva delle ingiunzioni amministrative ex artt. 22 della legge n. 689 del 1981 e 2 del r.d. n. 639 del 1910.....	pag. 245
3. Il procedimento penale .....	pag. 246
3.1. L'astensione dalle udienze degli avvocati e lo stato di custodia cautelare dell'imputato .....	pag. 246
3.2. Il segreto investigativo (i caratteri della specificità e derogabilità) .....	pag. 247
3.3. La competenza penale del giudice di pace .....	pag. 247
3.4. Il divieto di chiamata in giudizio del responsabile civile da parte dell'imputato, notaio assicurato per obbligo di legge.....	pag. 247
3.5. La testimonianza del minore in sede di incidente probatorio.....	pag. 247
3.6. I procedimenti speciali alternativi al giudizio .....	pag. 249
3.6.1. Il procedimento speciale di messa alla prova.....	pag. 249
3.6.1.1. L'acquisizione degli atti delle indagini preliminari ai fini della decisione sulla richiesta di messa alla prova.....	pag. 249
3.6.1.2. Il principio di presunzione di innocenza sino alla condanna definitiva .....	pag. 249
3.6.1.3. Il principio di legalità penale.....	pag. 249
3.6.1.4. Le prerogative del potere giudiziario .....	pag. 250
3.6.1.5. Il principio del finalismo rieducativo .....	pag. 250
3.6.1.6. La contestazione suppletiva di una nuova circostanza aggravante .....	pag. 251
3.7. L'esecuzione penale .....	pag. 252
3.7.1. La sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in vista dell'affidamento in prova allargato necessario allineamento dei rispettivi limiti.....	pag. 252

3.7.2. L'applicabilità della disciplina del reato continuato nel caso di pluralità di condanne per distinte frazioni del medesimo reato permanente .....	pag. 252
3.7.3. La concessione di benefici all'ergastolano che abbia cagionato la morte del sequestrato (condizioni) – Rinvio ad ulteriore intervento del legislatore .....	pag. 253
3.7.4. Il detenuto condannato per “reato ostativo” e l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli minori (esclusione di automatismi) .....	pag. 255
3.7.5. Il divieto di cottura dei cibi per i detenuti in regime differenziato .....	pag. 256
3.7.6. L'allontanamento dal domicilio del padre di prole di età inferiore a dieci anni ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria: punibilità a titolo di evasione per i soli allontanamenti di durata superiore alle 12 ore .....	pag. 257
3.7.7. La competenza del giudice dell'esecuzione in ordine alla confisca .....	pag. 258
3.8. Il casellario giudiziale .....	pag. 259
3.8.1. Il beneficio della non menzione dei provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati richiesti dall'interessato .....	pag. 259
4. La giurisdizione amministrativa .....	pag. 260
4.1. Il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità in relazione a leggi-provvedimento che recepiscano il contenuto di atti amministrativi oggetto di controversia pendente .....	pag. 260
4.2. La nullità della notificazione sanata dalla costituzione dell'intimato (efficacia <i>ex nunc/ex tunc</i> ) .....	pag. 260
4.3. Il giudizio di ottemperanza (i limiti al potere del giudice di nominare il commissario <i>ad acta</i> nei giudizi instaurati da creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo) .....	pag. 261
5. La giurisdizione tributaria .....	pag. 262
5.1. L'appello e il raddoppio del contributo unificato .....	pag. 262
5.2. Il procedimento di riscossione delle imposte sul reddito e l'opposizione all'esecuzione .....	pag. 262
6. Le controversie in materia di circolazione stradale .....	pag. 264
6.1. L'opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione (il criterio di competenza territoriale del <i>locus commissi delicti</i> ) .....	pag. 264
7. I giudizi di competenza dei Commissari per la liquidazione degli usi civici .....	pag. 265
7.1. La tutela degli utenti-condomini della proprietà collettiva .....	pag. 265
8. Il giudizio arbitrale .....	pag. 266
8.1. L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto (il regime <i>post</i> d.lgs. n. 40 del 2006) .....	pag. 266
8.2. L'arbitrato obbligatorio (il divieto per le parti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria) .....	pag. 266

## **Capitolo III**

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

#### **Sezione I**

#### ***L'ordinamento dello Stato***

1. Gli organi costituzionali .....	pag. 268
------------------------------------	----------

1.1. L'autonomia normativa per la disciplina dell'assetto e del funzionamento degli apparati serventi .....	pag. 268
2. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....	pag. 268
2.1. Tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi .....	pag. 268
2.2. La salvezza dei procedimenti di spesa in corso a tutela di diritti costituzionali delle persone.....	pag. 268
2.3. Il rispetto delle decisioni di natura politico-economica .....	pag. 269
2.4. L'ineludibilità dell'intervento a tutela dei diritti fondamentali.....	pag. 269
2.5. Estraneità al sindacato costituzionale di valutazioni sui risultati conseguiti dalle politiche legislative .....	pag. 269
2.6. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità quale tratto distintivo del sistema di giustizia costituzionale .....	pag. 269
2.7. Il rinvio a nuova udienza quale innovativa tecnica decisoria volta, da un lato, a consentire al Parlamento, in caso di riscontrato <i>vulnus</i> costituzionale, di approvare nella sua discrezionalità una nuova disciplina (in materia di aiuto al suicidio) e, dall'altro, a evitare ulteriori applicazioni <i>medio tempore</i> della norma non conforme a Costituzione.....	pag. 270
2.8. Il canone dell'interpretazione adeguatrice nei giudizi di legittimità costituzionale.....	pag. 272
2.9. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami.....	pag. 272
2.9.1. <i>L'auspicio relativo a un nuovo caso di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo, ove imposto dall'esigenza di conformazione alle pronunce della Corte EDU</i> .....	pag. 272
2.9.2. <i>L'auspicio relativo a una selezione coesa e restrittiva dei reati cui è annessa la confisca "allargata"</i> .....	pag. 272
2.9.3. <i>L'invito a individuare soluzioni idonee a porre rimedio alle frizioni tra l'ordinamento nazionale e la CEDU generate dal sistema del cosiddetto doppio binario sanzionatorio</i> .....	pag. 272
2.9.4. <i>L'invito a disciplinare compiutamente la proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in pendenza del procedimento presupposto</i> .....	pag. 272
2.9.5. <i>L'auspicio relativo a un nuovo caso di revocazione delle sentenze civili, ove imposto dall'esigenza di conformazione alle pronunce della Corte EDU</i> .....	pag. 272
2.9.6. <i>Il rinvio alla futura indispensabile disciplina legislativa del diritto di associazione sindacale dei militari</i> .....	pag. 272
2.9.7. <i>Il rinvio agli opportuni rimedi legislativi alla disparità di trattamento derivante dalla pronuncia di incostituzionalità</i> .....	pag. 273
2.9.8. <i>Il rinvio alle opzioni legislative per la riliquidazione delle pensioni dei pubblici dipendenti collocati in quiescenza durante il blocco degli incrementi stipendiali</i> .....	pag. 273
2.9.9. <i>L'invito a disciplinare la prestazione di aiuto al suicidio a pazienti affetti da patologie irreversibili e fonte di sofferenze intollerabili ma comunque capaci di assumere decisioni libere e consapevoli</i> .....	pag. 273
2.10. Il conflitto interorganico quale strumento di garanzia delle sfere di attribuzione dei poteri dello Stato (idoneità di un atto legislativo a costituirne oggetto) .....	pag. 273
3. <i>La Presidenza della Repubblica</i> .....	pag. 274
3.1. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale.....	pag. 274
4. <i>Il Parlamento</i> .....	pag. 275
4.1. Le scelte di bilancio riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari .....	pag. 275

4.2. La natura assembleare delle prerogative delle Camere (inammissibilità di conflitto di attribuzione nei confronti dell'esecutivo proposto da singoli parlamentari).....	pag. 275
4.3. Le attribuzioni individuali del parlamentare .....	pag. 276
4.4. Le opinioni espresse dai parlamentari <i>extra moenia</i> .....	pag. 276
4.5. Le Commissioni parlamentari di inchiesta (legittimazione a resistere nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato) .....	pag. 277
5. <i>La funzione normativa</i> .....	pag. 278
5.1. La legge retroattiva .....	pag. 278
5.1.1. <i>Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o. (interpretazione autentica)</i> .....	pag. 278
5.1.2. <i>La retroattività dell'aumento del canone per l'attività di cava</i> .....	pag. 279
5.1.3. <i>Le norme interpretative</i> .....	pag. 279
5.2. La legge provvedimento .....	pag. 279
5.2.1. <i>L'adeguamento stipendiale dei magistrati</i> .....	pag. 279
5.3. La delegazione legislativa .....	pag. 280
5.3.1. <i>L'immediata impugnabilità della legge di delega per asserita violazione del principio di leale collaborazione: inammissibilità di censure tardive proposte nei confronti del decreto legislativo</i> .....	pag. 280
5.3.2. <i>Il contenuto della delega: oggetto, principi, criteri direttivi</i> .....	pag. 280
5.3.3. <i>Il criterio direttivo del rispetto delle convenzioni internazionali (inidoneità di una convenzione non ratificata a integrare il parametro dell'art. 76 Cost.)</i> .....	pag. 280
5.3.4. <i>L'esercizio tempestivo del potere delegato per l'attuazione di direttive europee (in materia di VIA)</i> .....	pag. 281
5.3.5. <i>L'acquisizione dei pareri previsti dalla legge delega (in materia di VIA)</i> .....	pag. 281
5.3.6. <i>L'insussistenza di un obbligo per il Governo di recepire, in sede di esercizio della delega, il parere della Conferenza Stato-Regioni</i> .....	pag. 282
5.3.7. <i>Il rapporto tra legge delega e legge delegata</i> .....	pag. 282
5.3.8. <i>La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato</i> .....	pag. 282
5.3.9. <i>La normativa delegata quale completamento e sviluppo delle scelte del delegante</i> ....	pag. 283
5.3.10. <i>Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)</i> .....	pag. 283
5.3.10.1. <i>Il codice delle leggi antimafia (la documentazione antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione)</i> .....	pag. 283
5.3.10.2. <i>Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e la sostituzione del componente cessato anticipatamente</i> .....	pag. 284
5.3.10.3. <i>La delega per il riordino del processo amministrativo</i> .....	pag. 284
5.3.10.4. <i>La delega "salva-leggi" (in riferimento alla previgente disciplina dei contributi a carico dei datori di lavoro agricolo)</i> .....	pag. 284
5.3.10.5. <i>Il Terzo settore (la disciplina dell'Organismo nazionale di controllo e degli organismi territoriali di controllo)</i> .....	pag. 285
5.3.10.6. <i>La non reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva delle ingiunzioni amministrative ex artt. 22 della legge n. 689 del 1981 e 2 del r.d. n. 639 del 1910</i> .....	pag. 286
5.3.10.7. <i>La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente</i> .....	pag. 286
5.3.10.8. <i>La rigida e inadeguata tutela per equivalente dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente</i> .....	pag. 286
5.3.10.9. <i>Il riassetto delle competenze, nel segno di una marcata centralizzazione, in materia di VIA</i> .....	pag. 286
5.3.10.10. <i>L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile</i> .....	pag. 287

5.3.10.11. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile.....	pag. 287
5.4. La decretazione d'urgenza.....	pag. 287
5.4.1. <i>I presupposti costituzionali</i> .....	pag. 287
5.4.2. <i>L'urgenza e il differimento del risultato</i> .....	pag. 288
5.4.3. <i>I presupposti costituzionali in relazione a norme non auto-applicative richiedenti ulteriori misure attuative (la disciplina delle banche popolari)</i> .....	pag. 288
5.4.4. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i> .....	pag. 289
5.4.4.1. <i>Le vaccinazioni obbligatorie per i minori</i> .....	pag. 289
5.5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa.....	pag. 289
5.5.1. <i>L'obbligo di copertura e la clausola di invarianza o neutralità finanziaria (il caso delle vaccinazioni obbligatorie)</i> .....	pag. 289
5.5.2. <i>L'istituzione del Sistema informativo per il biologico</i> .....	pag. 290
5.5.3. <i>La destinazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione al solo finanziamento di interventi inclusi nel Patto per il Sud</i> .....	pag. 290
5.5.4. <i>L'utilizzazione del fondo di riserva a copertura di una spesa relativa a un esercizio successivo a quello del prelievo</i> .....	pag. 291
5.5.5. <i>La copertura di interventi sociali e professionali con il fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria (preclusa al legislatore regionale)</i> .....	pag. 291
5.5.6. <i>I casi relativi ai bilanci regionali</i> .....	pag. 291
5.6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale.....	pag. 292
5.6.1. <i>La salvezza dei procedimenti di spesa in corso a tutela di diritti costituzionali delle persone</i> .....	pag. 292
5.6.2. <i>Il giudicato costituzionale</i> .....	pag. 292
5.6.3. <i>Le sentenze manipolative</i> .....	pag. 293
5.6.3.1. <i>Additiva di principio con invito a provvedere al legislatore e temporanea applicazione di norme esistenti</i> .....	pag. 293
5.6.3.2. <i>Le additive di principio quale fondamento dell'obbligo del giudice di ricercare all'interno del sistema la soluzione più corretta delle controversie</i> .....	pag. 293
5.6.3.3. <i>Ammissibilità di un dispositivo additivo sostitutivo ove la <i>reductio ad legitimitatem</i> della disposizione censurata sia univocamente orientata da un principio dell'ordinamento</i> .....	pag. 293
5.6.4. <i>Interventi a tutela di diritti fondamentali e necessità di "opportuni rimedi" a carico del legislatore</i> .....	pag. 294
5.7. Gli atti normativi secondari.....	pag. 294
5.7.1. <i>Le linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili</i> .....	pag. 294
5.7.2. <i>Il presunto potere regolamentare con effetto delegificante della Banca d'Italia ...</i>	pag. 295
6. Il Governo.....	pag. 295
6.1. Le scelte di bilancio riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari.....	pag. 295
7. La pubblica amministrazione.....	pag. 295
7.1. I principi.....	pag. 295
7.1.1. <i>L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione</i> .....	pag. 295
7.1.2. <i>I principi di buon andamento dell'amministrazione e di legalità nel procedimento amministrativo</i> .....	pag. 295
7.1.3. <i>Il buon andamento della pubblica amministrazione e la coerenza della legge di bilancio</i> .....	pag. 296
7.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni.....	pag. 296
7.2.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i> .....	pag. 296
7.2.1.1. <i>Il passaggio <i>ope legis</i> di personale da enti privati ad amministrazioni pubbliche ...</i>	pag. 296

7.2.2. <i>Il rapporto d'impiego</i> .....	pag. 296
7.2.2.1. La maggiorazione per il periodo di servizio di volo, beneficio riservato ai militari che avevano maturato il diritto a pensione alla cessazione dal servizio .....	pag. 296
7.2.2.2. Il diritto di associazione sindacale dei militari.....	pag. 297
7.2.2.3. Il trattenimento in servizio dei magistrati.....	pag. 298
7.2.2.4. L'istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale) .....	pag. 298
7.2.2.5. Il passaggio dei dipendenti pubblici dal TFS al TFR: soppressione del contributo obbligatorio a carico dei lavoratori e corrispondente riduzione della retribuzione lorda.....	pag. 299
7.2.2.6. Il ruolo della contrattazione collettiva .....	pag. 299
7.2.2.7. Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale).....	pag. 299
7.2.2.8. La tutela risarcitoria in caso di illegittima utilizzazione dei contratti a tempo determinato per il personale del SSN .....	pag. 299
7.2.2.9. La pensione privilegiata (beneficio riservato ai comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico).....	pag. 299
7.2.2.10. Le controversie in materia di pubblico impiego.....	pag. 299
7.3. L'attività .....	pag. 300
7.3.1. <i>La documentazione antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione</i> .....	pag. 300
7.3.2. <i>L'obbligo in capo al prefetto di revocare la patente di guida in correlazione a condanne per reati in materia di stupefacenti</i> .....	pag. 301
7.3.3. <i>Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica</i> .....	pag. 301
7.3.4. <i>Il contributo unificato per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica</i> ....	pag. 302
7.3.5. <i>Il regolamento governativo (d.P.R. n. 194 del 2016) per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi</i> .....	pag. 302
7.3.6. <i>La sanzione amministrativa pecuniaria per la sosta vietata</i> .....	pag. 302
7.3.7. <i>Il principio di legalità della pena applicato alle sanzioni amministrative</i> .....	pag. 303
7.3.8. <i>I provvedimenti di decadenza automatica (per carenza di un requisito necessario o in funzione sanzionatoria)</i> .....	pag. 303
7.3.9. <i>Il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali (divieto di interferenza del legislatore regionale nella disciplina statale)</i> .....	pag. 303
7.3.10. <i>La vigilanza sui consulenti finanziari (la sospensione cautelare dall'esercizio dell'attività per il periodo massimo di un anno)</i> .....	pag. 303
7.3.11. <i>La disciplina abruzzese della comunicazione unica regionale allo sportello unico delle attività produttive (divieto per il legislatore regionale di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale)</i> .....	pag. 304
7.3.12. <i>La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (la produzione di documenti integrativi, la conferenza di servizi, il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili)</i> .....	pag. 304
7.3.13. <i>La conferenza di servizi quale modulo organizzativo idoneo a produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e a consentire un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti</i> .....	pag. 304
7.4. La finanza pubblica .....	pag. 305
7.4.1. <i>Il principio dell'equilibrio dinamico</i> .....	pag. 305
7.4.2. <i>Il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici</i> .....	pag. 305
7.4.3. <i>La trasparenza dei conti e il principio democratico</i> .....	pag. 305
7.4.4. <i>Le istanze unificanti del novellato art. 81 Cost.</i> .....	pag. 305
7.4.5. <i>La trasparenza del bilancio</i> .....	pag. 306
8. <i>La Corte dei conti</i> .....	pag. 306
8.1. <i>La giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti della Presidenza della Repubblica</i> .....	pag. 306

8.2. La legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, con riferimento anche, in determinati casi, a parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato .....	pag. 306
9. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....	pag. 307
9.1. La funzione di giurisdizione.....	pag. 307
9.1.1. <i>Il principio di autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria (non riferibilità alle giurisdizioni speciali)</i> .....	pag. 307
9.1.2. <i>La garanzia dell'indipendenza a favore degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia (non riferibilità agli ausiliari del giudice)</i> .....	pag. 308
9.1.3. <i>La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost., alla luce dell'assetto pluralistico delle giurisdizioni</i> .....	pag. 308
9.1.4. <i>Il principio della diretta dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria: la (illegittima) previsione, a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria, di obblighi informativi ai superiori gerarchici sull'inoltro delle notizie di reato all'autorità giudiziaria</i> .....	pag. 310
9.2. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità .....	pag. 311
9.2.1. <i>Il diritto vivente</i> .....	pag. 311
9.2.2. <i>Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione</i> .....	pag. 312
9.2.3. <i>L'interpretazione letterale e secondo ratio legis</i> .....	pag. 312
9.2.4. <i>L'attuazione delle sentenze additive di principio</i> .....	pag. 312
9.3. La giurisdizione e gli altri poteri .....	pag. 312
9.3.1. <i>Il rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale</i> .....	pag. 312
9.3.2. <i>Il conflitto Senato-Tribunale di Bergamo (Kyenge c. Calderoli)</i> .....	pag. 313
9.3.3. <i>La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato)</i> .....	pag. 313
9.3.4. <i>L'indipendenza e la terzietà del giudice amministrativo (in relazione ai limiti legislativi al potere di nominare il commissario ad acta nei giudizi di ottemperanza instaurati da creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo)</i> .....	pag. 313
9.4. L'organizzazione giudiziaria.....	pag. 313
9.4.1. <i>Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e la sostituzione del componente cessato anticipatamente (elezioni suppletive/scorrimento della graduatoria)</i> .....	pag. 313
9.4.2. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione</i> .....	pag. 314
9.5. I magistrati.....	pag. 314
9.5.1. <i>L'adeguamento stipendiale dei magistrati</i> .....	pag. 314
9.5.2. <i>L'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio e la tutela del diritto alla pensione minima</i> .....	pag. 314
9.5.3. <i>Il divieto disciplinare di iscrizione o partecipazione a partiti politici per i magistrati fuori ruolo per motivi elettorali</i> .....	pag. 315
9.5.4. <i>La rimozione del magistrato condannato in sede disciplinare, per avere ottenuto prestiti o agevolazioni da soggetti coinvolti in procedimenti pendenti nel distretto di appartenenza</i> .....	pag. 317

## **Sezione II**

### **Le autonomie territoriali**

1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....	pag. 320
1.1. <i>Gli organi regionali</i> .....	pag. 320

1.1.1. La facoltà del Consiglio regionale di fare proposte di legge alle Camere .....	pag. 320
1.1.2. Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali .....	pag. 320
1.2. L'amministrazione.....	pag. 321
1.2.1. L'Autorità portuale regionale e i limiti all'assunzione di personale.....	pag. 321
1.2.2. Il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e la gestione commissariale in caso di inerzia regionale.....	pag. 321
1.2.3. La necessaria attuazione nella sede procedimentale amministrativa del principio della massima diffusione dell'energia rinnovabile (esclusione della sede legislativa).....	pag. 322
1.2.4. La necessaria attuazione con atto amministrativo del prelievo venatorio in deroga (esclusione della legge regionale).....	pag. 323
1.2.5. Le sanzioni amministrative previste dalla disciplina della Rete escursionistica campana.....	pag. 323
1.2.6. L'ente unico regionale per l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio.....	pag. 323
1.2.7. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico .....	pag. 324
1.2.8. La gestione amministrativo-civiltistica dei terreni incolti e l'istituzione della Banca delle terre agricole nell'ambito dell'ISMEA.....	pag. 324
1.2.9. L'istituzione del Servizio di sociologia del territorio .....	pag. 324
1.2.10. L'istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale).....	pag. 324
1.2.11. La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale.....	pag. 324
1.3. Il Servizio sanitario regionale.....	pag. 324
1.3.1. Il collegio sindacale delle aziende sanitarie locali della Regione Veneto (spese di trasferita dei componenti).....	pag. 324
1.3.2. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale .....	pag. 325
1.3.3. Il piano di rientro regionale per le aziende sanitarie (divieto di interventi che interferiscano con i poteri del Commissario ad acta).....	pag. 325
1.3.4. L'accreditamento delle strutture sociosanitarie.....	pag. 326
1.3.5. I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico (legge campana interferente con le funzioni del Commissario ad acta) – Monito alla Regione .....	pag. 326
1.3.6. Il principio della previa verifica del possesso dei requisiti minimi e della previa autorizzazione per l'esercizio dell'attività sanitaria.....	pag. 326
1.3.7. Il principio della necessaria interdipendenza tra accordi contrattuali e accreditamento (implicante requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per l'esercizio dell'attività sanitaria).....	pag. 326
1.3.8. Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale).....	pag. 326
1.3.9. Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie.....	pag. 326
1.3.10. I servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e da disturbi pervasivi dello sviluppo (legge molisana interferente con le funzioni del Commissario ad acta) .....	pag. 326
1.3.11. Le scuole di specializzazione (il coinvolgimento delle sole strutture accreditate e contrattualizzate con il SSN nella disciplina lombarda) .....	pag. 326
1.3.12. L'autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda) .....	pag. 327
2. La funzione legislativa .....	pag. 327
2.1. Le materie.....	pag. 327
2.1.1. Individuazione della materia e qualificazione del legislatore.....	pag. 327
2.1.2. La disciplina del Terzo settore .....	pag. 327

2.1.3. <i>La tutela delle minoranze</i> .....	pag. 327
2.1.4. <i>La protezione del paesaggio</i> .....	pag. 327
2.1.5. <i>Ordine pubblico e sicurezza</i> .....	pag. 327
2.1.6. <i>L'edilizia scolastica</i> .....	pag. 327
2.1.7. <i>L'igiene alimentare</i> .....	pag. 328
2.1.8. <i>I lavori pubblici</i> .....	pag. 328
2.1.9. <i>Le sanzioni</i> .....	pag. 328
2.1.10. <i>La promozione della legalità quale compito sottratto, in quanto tale, al riparto di competenze</i> .....	pag. 328
2.2. <i>Il riparto delle competenze</i> .....	pag. 329
2.2.1. <i>Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale</i> .....	pag. 329
2.2.2. <i>Il criterio teleologico e la materia del coordinamento della finanza pubblica</i> .....	pag. 329
2.2.3. <i>L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza</i> .....	pag. 329
2.2.4. <i>La concorrenza di competenze, il principio della prevalenza e l'applicazione del principio di leale collaborazione</i> .....	pag. 329
2.2.5. <i>L'intreccio di competenze e la necessità di soluzioni pragmatiche e flessibili (in tema di disciplina del servizio civile nazionale)</i> .....	pag. 329
2.2.6. <i>Il rapporto tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali (flessibilità, in funzione di prioritarie esigenze economiche, del disegno costituzionale del riparto di competenze)</i> .....	pag. 330
2.2.7. <i>L'intreccio di competenze esclusive e residuali</i> .....	pag. 331
2.2.7.1. <i>Ambiente/cave e torbiere</i> .....	pag. 331
2.2.7.2. <i>Impiego pubblico regionale</i> .....	pag. 331
2.2.8. <i>La tutela della concorrenza e le misure regionali di aiuto nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale</i> .....	pag. 332
2.2.9. <i>L'erogazione di provvidenze o sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (condizioni)</i> .....	pag. 332
2.2.10. <i>Intreccio di competenze esclusive, concorrenti e residuali (in tema di bonifica)</i> .....	pag. 332
2.2.11. <i>L'intreccio delle competenze in materia di valutazione di impatto ambientale</i> .....	pag. 333
2.3. <i>Le materie esclusive e, in particolare, quelle a carattere finalistico o trasversale</i> .....	pag. 333
2.3.1. <i>Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva</i> .....	pag. 333
2.3.2. <i>La tutela della concorrenza</i> .....	pag. 334
2.3.3. <i>La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema</i> .....	pag. 334
2.3.4. <i>Il coordinamento della finanza pubblica</i> .....	pag. 337
2.4. <i>I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente</i> .....	pag. 338
2.4.1. <i>I principi fondamentali, quali limiti "mobili" e "variabili" espressivi delle esigenze unitarie sottese alle varie materie</i> .....	pag. 338
2.4.2. <i>Energia</i> .....	pag. 338
2.4.3. <i>Governo del territorio</i> .....	pag. 339
2.5. <i>I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali</i> .....	pag. 339
2.5.1. <i>Le autonomie speciali e i limiti posti dalla legislazione nazionale nella materia ambientale</i> .....	pag. 339
2.5.2. <i>Le autonomie speciali e i principi di coordinamento della finanza pubblica</i> .....	pag. 340
2.5.3. <i>Le autonomie speciali e il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali</i> .....	pag. 340
2.5.4. <i>Le clausole di salvaguardia</i> .....	pag. 343
2.6. <i>Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)</i> .....	pag. 344
2.6.1. <i>"Difesa" (lett. d)</i> .....	pag. 344
2.6.1.1. <i>Il servizio civile universale</i> .....	pag. 344
2.6.2. <i>"Tutela della concorrenza" (lett. e)</i> .....	pag. 344

2.6.2.1. Gli aiuti all'imprenditoria femminile (revoca per perdita dei requisiti).....	pag. 344
2.6.2.2. Il rilascio delle concessioni su beni demaniali.....	pag. 344
i) <i>Le aree demaniali marittime nella Regione Friuli-Venezia Giulia</i> .....	pag. 344
ii) <i>La tutela dell'affidamento dei concessionari balneari uscenti</i> .....	pag. 345
iii) <i>Le imprese balneari liguri</i> .....	pag. 345
2.6.2.3. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale.....	pag. 346
2.6.2.4. L'istituzione di un marchio di qualità per le imprese balneari liguri (preclusa al legislatore regionale).....	pag. 347
2.6.2.5. L'indennizzo del valore aziendale per i titolari delle imprese balneari liguri.....	pag. 347
2.6.3. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e).....	pag. 347
2.6.3.1. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani.....	pag. 347
2.6.3.2. Tasse automobilistiche.....	pag. 348
i) <i>Esclusione della sospensione dell'obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (Regione Toscana)</i> .....	pag. 348
ii) <i>La tassazione agevolata per gli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato destinati al trasporto di persone (divieto per il legislatore regionale di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla disciplina statale)</i> .....	pag. 348
2.6.4. "Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g).....	pag. 348
2.6.4.1. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali.....	pag. 348
2.6.5. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h).....	pag. 348
2.6.5.1. La qualifica di agente di polizia giudiziaria (personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale di vigilanza).....	pag. 348
2.6.5.2. Il disturbo intenzionale dell'attività venatoria e piscatoria.....	pag. 349
2.6.5.3. La promozione di azioni coordinate per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e dei traduttori e le forze di polizia locale e altri organismi.....	pag. 350
2.6.5.4. La distanza minima di sicurezza degli esercizi autorizzati al gioco da luoghi ritenuti sensibili.....	pag. 350
2.6.6. "Giurisdizione e norme processuali" (lett. l).....	pag. 351
2.6.6.1. Il trasferimento delle funzioni delle Province e la successione nelle controversie pendenti.....	pag. 351
2.6.7. "Ordinamento civile" (lett. l).....	pag. 351
2.6.7.1. Il condono edilizio straordinario.....	pag. 351
2.6.7.2. La sdemanializzazione con legge regionale dei beni collettivi (sclassificazione e mutamento di destinazione degli usi civici).....	pag. 351
2.6.7.3. La messa in sicurezza sismica delle autostrade nella Regione Abruzzo.....	pag. 353
2.6.7.4. L'istituzione del Consorzio unico di bonifica della Basilicata e il subentro nelle attività e funzioni dei disciolti consorzi.....	pag. 354
2.6.7.5. L'applicazione del contratto collettivo dei dipendenti dell'ARPA siciliana al personale comandato.....	pag. 354
2.6.7.6. La disciplina del Terzo settore.....	pag. 355
2.6.7.7. L'istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale).....	pag. 356
2.6.7.8. La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta.....	pag. 357
2.6.8. "Ordinamento penale" (lett. l).....	pag. 357
2.6.8.1. Il condono edilizio straordinario.....	pag. 357
2.6.9. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m.).....	pag. 357

2.6.9.1. L'autorizzazione a produrre energia rinnovabile e l'obbligo, previsto dalla Regione, di depositare una polizza fideiussoria per la mancata realizzazione dell'impianto .....	pag. 357
2.6.9.2. Il diritto allo studio .....	pag. 357
2.6.9.3. Il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio .....	pag. 357
2.6.9.4. La disciplina abruzzese della comunicazione unica regionale allo sportello unico delle attività produttive (divieto per il legislatore regionale di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale).....	pag. 358
2.6.9.5. La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (la produzione di documenti integrativi, la conferenza di servizi, il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili) .....	pag. 358
2.6.10. <i>“Norme generali sull'istruzione” (lett. n)</i> .....	pag. 360
2.6.10.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori .....	pag. 360
2.6.11. <i>“Previdenza sociale” (lett. o)</i> .....	pag. 360
2.6.11.1. La contribuzione previdenziale del tempo pieno a fronte di un lavoro a tempo parziale, nell'ultimo triennio di servizio .....	pag. 360
2.6.11.2. Il trattamento previdenziale dei dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario.....	pag. 360
2.6.12. <i>“Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)</i> .....	pag. 360
2.6.12.1. La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento .....	pag. 360
2.6.13. <i>“Profilassi internazionale” (lett. q)</i> .....	pag. 361
2.6.13.1. La copertura vaccinale sull'intero territorio nazionale.....	pag. 361
2.6.14. <i>“Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)</i> .....	pag. 361
2.6.14.1. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico.....	pag. 361
2.6.15. <i>“Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)</i> .....	pag. 361
2.6.15.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente .....	pag. 361
i) <i>La concessione di piccola derivazione di acqua pubblica e l'autorizzazione all'attingimento</i> .....	pag. 361
ii) <i>La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio</i> .....	pag. 362
iii) <i>La distinzione tra VIA e VAS</i> .....	pag. 362
iv) <i>La disciplina della VIA (istituito comunitariamente necessitato) quale espressione di potestà statale esclusiva fisiologicamente interferente con competenze regionali e idonea a vincolare i legislatori territoriali anche ad autonomia differenziata</i> .....	pag. 362
v) <i>Il potere del Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile</i> .....	pag. 363
vi) <i>Il potere del Ministro dell'ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA</i> .....	pag. 364
vii) <i>L'allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale</i> .....	pag. 364
viii) <i>Il provvedimento unico regionale quale strumento di semplificazione della VIA</i> .....	pag. 365
ix) <i>La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale</i> .....	pag. 365
x) <i>La decadenza dall'autorizzazione unica alla gestione di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti in caso di violazione delle relative prescrizioni</i> .....	pag. 366
xi) <i>La verifica di assoggettabilità a VAS e gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese</i> .....	pag. 366
xii) <i>La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi)</i> .....	pag. 366
xiii) <i>L'autorizzazione integrata ambientale (divieto per il legislatore regionale di semplificare le sanzioni previste dal legislatore statale)</i> .....	pag. 367
2.6.15.2. Le acque .....	pag. 367

i) <i>La concessione di piccola derivazione di acqua pubblica e l'autorizzazione all'attingimento</i> .....	pag. 367
ii) <i>L'inderogabilità delle previsioni del piano di bacino (gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese)</i> .....	pag. 368
2.6.15.3. <i>La difesa del suolo</i> .....	pag. 368
i) <i>Il programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio</i> .....	pag. 368
2.6.15.4. <i>La gestione dei rifiuti</i> .....	pag. 369
i) <i>Le procedure d'infrazione e le inadempienze dello Stato in danno della collettività (la bonifica della discarica "Razzaboni") – Richiamo agli organi di governo</i> .....	pag. 369
ii) <i>L'attività di cava</i> .....	pag. 369
iii) <i>La distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti</i> .....	pag. 370
iv) <i>Il procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (la redazione del rapporto ambientale)</i> .....	pag. 371
v) <i>La localizzazione delle discariche per i rifiuti pericolosi e non pericolosi (possibilità per le Regioni di innalzare gli standard nazionali di tutela ambientale)</i> .....	pag. 372
2.6.15.5. <i>La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico</i> .....	pag. 372
i) <i>Il prelievo venatorio in deroga</i> .....	pag. 372
ii) <i>L'elenco tassativo delle persone abilitate alla realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica (l'esclusione dei cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati)</i> .....	pag. 373
2.6.15.6. <i>I beni culturali e paesaggistici</i> .....	pag. 373
i) <i>La realizzazione del piano paesaggistico (l'obbligo di pianificazione congiunta)</i> .....	pag. 373
ii) <i>L'inderogabilità della disciplina nazionale sull'autorizzazione paesaggistica</i> .....	pag. 374
iii) <i>Il piano dell'attività di cava della Regione Veneto</i> .....	pag. 374
iv) <i>La pianificazione paesaggistica congiunta</i> .....	pag. 375
v) <i>La tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi in zone vincolate</i> .....	pag. 376
vi) <i>Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione</i> .....	pag. 377
vii) <i>Il principio di unitarietà della pianificazione paesaggistica</i> .....	pag. 377
viii) <i>La valenza ambientale e paesaggistica dei beni civici</i> .....	pag. 377
ix) <i>Il piano paesaggistico territoriale e i vincoli per le autonomie speciali</i> .....	pag. 377
x) <i>Interventi in elusione del vincolo di inedificabilità in aree paesaggistiche vincolate</i> .....	pag. 378
xi) <i>La pianificazione ambientale e paesaggistica e l'utilizzazione degli usi civici</i> .....	pag. 379
xii) <i>L'ordinaria attività di taglio del legname soggetta alla sola autorizzazione forestale (e non anche ad autorizzazione paesaggistica)</i> .....	pag. 380
xiii) <i>La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (il provvedimento di rigetto, il silenzio-assenso)</i> .....	pag. 380
2.6.15.7. <i>Le aree protette</i> .....	pag. 381
i) <i>La prevalenza della legge quadro sulle aree protette sulla disciplina della Rete escursionistica campana</i> .....	pag. 381
ii) <i>La gestione faunistico-venatoria del cinghiale nel territorio lombardo (limiti alle attribuzioni della Giunta)</i> .....	pag. 381
iii) <i>L'esclusiva funzione regolatoria del regolamento dell'area protetta e il divieto di caccia (in relazione alla riserva naturale "Pineta dannunziana")</i> .....	pag. 382
2.7. <i>Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)</i> .....	pag. 382
2.7.1. <i>"Coordinamento della finanza pubblica"</i> .....	pag. 382
2.7.1.1. <i>Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi</i> .....	pag. 382
i) <i>La cogenza dei limiti alle assunzioni (deroghe previste dal legislatore toscano)</i> .....	pag. 382
ii) <i>Il rimborso spese ai componenti statali dei collegi sindacali delle ASL</i> .....	pag. 383
iii) <i>La gratuità della partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi pubblici</i> .....	pag. 383
2.7.1.2. <i>La spesa sanitaria</i> .....	pag. 383

i) <i>L'esenzione dal ticket sanitario per i minori affidati dall'autorità giudiziaria o in adozione</i> .....	pag. 383
ii) <i>L'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario</i> .....	pag. 384
iii) <i>Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie</i> .....	pag. 384
iv) <i>La carenza di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento finanziario ove non concorra al finanziamento della spesa sanitaria</i> .....	pag. 385
2.7.1.3. <i>La riscossione mediante ruoli (la definizione agevolata dei carichi tra il 2000 e il 2016)</i> .....	pag. 385
2.7.1.4. <i>Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale</i> .....	pag. 385
2.7.1.5. <i>L'utilizzo gratuito del demanio marittimo per lo svolgimento di festività</i> .....	pag. 385
2.7.2. <i>"Governo del territorio"</i> .....	pag. 385
2.7.2.1. <i>Il territorio</i> .....	pag. 385
i) <i>Il divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi e di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche</i> .....	pag. 385
ii) <i>Il programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio</i> .....	pag. 386
iii) <i>L'unificazione dei comprensori di bonifica e l'istituzione del Consorzio unico della Basilicata</i> .....	pag. 386
2.7.2.2. <i>L'edilizia</i> .....	pag. 387
i) <i>La tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi in zone vincolate</i> .....	pag. 387
ii) <i>Gli interventi edilizi consentiti in assenza del piano attuativo qualificato come "presupposto per l'edificazione"</i> .....	pag. 387
iii) <i>Gli interventi di attività edilizia libera (le opere interne alle unità immobiliari)</i> .....	pag. 388
iv) <i>I mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari</i> .....	pag. 388
v) <i>La sicurezza statica delle costruzioni in zone sismiche (sopravvenienza del parametro interposto)</i> .....	pag. 388
vi) <i>La disciplina dell'autorizzazione sismica</i> .....	pag. 389
vii) <i>La sanatoria di interventi nell'impresa agricola (un'ipotesi di condono edilizio straordinario)</i> .....	pag. 390
viii) <i>L'erogazione di finanziamenti vincolati nell'ambito dell'edilizia scolastica</i> .....	pag. 390
ix) <i>Le autorizzazioni per la realizzazione di strutture sociosanitarie</i> .....	pag. 390
x) <i>Le linee guida regionali per la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale</i> .....	pag. 390
xi) <i>Difetto di una riserva esclusiva di regolamentazione e pianificazione in capo ai Comuni (gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese)</i> .....	pag. 391
2.7.2.3. <i>L'urbanistica</i> .....	pag. 392
i) <i>La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento</i> .....	pag. 392
ii) <i>Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche</i> .....	pag. 392
iii) <i>La sanatoria di opere non conformi agli strumenti urbanistici nelle aree terremotate (un'ipotesi di condono edilizio straordinario)</i> .....	pag. 393
iv) <i>Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico</i> .....	pag. 394
v) <i>Il carattere eccezionale e temporaneo delle misure di salvaguardia</i> .....	pag. 394
2.7.3. <i>"Istruzione"</i> .....	pag. 394
2.7.3.1. <i>Le vaccinazioni obbligatorie per i minori</i> .....	pag. 394
2.7.4. <i>"Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"</i> .....	pag. 394
2.7.4.1. <i>L'autorizzazione a produrre energia rinnovabile e l'obbligo, previsto dalla Regione, di depositare una polizza fideiussoria per la mancata realizzazione dell'impianto</i> .....	pag. 394
2.7.4.2. <i>Le derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici</i> .....	pag. 395

2.7.4.3. Gli impianti di produzione di energia rinnovabile .....	pag. 395
2.7.4.4. Il divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi e di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche .....	pag. 397
2.7.4.5. La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio .....	pag. 397
2.7.5. “Professioni” .....	pag. 398
2.7.5.1. L’assegnazione di competenze sanitarie ai diplomati ISEF e laureati in scienze motorie .....	pag. 398
2.7.5.2. La figura professionale del clown di corsia (individuazione preclusa al legislatore regionale).....	pag. 399
2.7.5.3. L’autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda) .....	pag. 399
2.7.6. “Protezione civile” .....	pag. 399
2.7.6.1. Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche.....	pag. 399
2.7.6.2. La disciplina dell’autorizzazione sismica.....	pag. 400
2.7.6.3. L’erogazione di finanziamenti vincolati nell’ambito dell’edilizia scolastica .....	pag. 400
2.7.6.4. Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico.....	pag. 400
2.7.6.5. Il potere del Ministro dell’ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile.....	pag. 400
2.7.6.6. Il potere del Ministro dell’ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA .....	pag. 400
2.7.7. “Ricerca scientifica” .....	pag. 400
2.7.7.1. Gli Istituti zooprofilattici sperimentali.....	pag. 400
2.7.8. “Tutela della salute” .....	pag. 400
2.7.8.1. Le prestazioni sanitarie .....	pag. 400
i) <i>Le vaccinazioni obbligatorie per i minori</i> .....	pag. 400
ii) <i>Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie</i> .....	pag. 401
2.7.8.2. L’organizzazione sanitaria.....	pag. 401
i) <i>Gli Istituti zooprofilattici sperimentali</i> .....	pag. 401
ii) <i>Il principio della previa verifica del possesso dei requisiti minimi e della previa autorizzazione per l’esercizio dell’attività sanitaria</i> .....	pag. 402
iii) <i>Il principio della necessaria interdipendenza tra accordi contrattuali e accreditamento (implicante requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per l’esercizio dell’attività sanitaria)</i> .....	pag. 402
iv) <i>Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale)</i> .....	pag. 402
v) <i>Le scuole di specializzazione (il coinvolgimento delle sole strutture accreditate e contrattualizzate con il SSN nella disciplina lombarda)</i> .....	pag. 403
vi) <i>L’autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda)</i> .....	pag. 403
vii) <i>Il necessario coinvolgimento del MIUR nella verifica della sperimentazione della disciplina relativa all’Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo</i> .....	pag. 404
2.7.8.3. Igiene .....	pag. 404
i) <i>Le deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i prodotti tradizionali (la disciplina calabrese dei prodotti lattiero-caseari storici o tradizionali: caratteristiche dei locali di produzione e stagionatura nonché dei dispositivi e utensili di lavoro)</i> .....	pag. 404
2.7.9. “Valorizzazione dei beni culturali” .....	pag. 405
2.7.9.1. L’erogazione di finanziamenti vincolati per eventi di rievocazione storica.....	pag. 405
2.8. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) .....	pag. 405
2.8.1. “Agricoltura” .....	pag. 405
2.8.1.1. L’istituzione del Sistema informativo per il biologico .....	pag. 405
2.8.1.2. L’istituzione della Banca delle terre agricole nell’ambito dell’ISMEA .....	pag. 405

2.8.2. “Cave e torbiere” .....	pag. 405
2.8.2.1. La proroga delle concessioni per la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti .....	pag. 405
2.8.3. “Formazione professionale” .....	pag. 406
2.8.3.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori .....	pag. 406
2.8.3.2. La promozione di azioni coordinate per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e dei traduttori e le forze di polizia locale e altri organismi.....	pag. 407
2.8.4. “Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” .....	pag. 407
2.8.4.1. La compressione dell’autonomia regionale per effetto di norme statali di contenimento della spesa per il personale .....	pag. 407
2.8.4.2. L’ente unico regionale per l’erogazione dei servizi per il diritto allo studio (concessione di borse di studio).....	pag. 407
2.8.4.3. L’istituzione del Sistema informativo per il biologico .....	pag. 408
2.8.5. “Trasporto pubblico locale” .....	pag. 408
2.8.5.1. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.....	pag. 408
2.8.5.2. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale.....	pag. 408
2.8.6. “Turismo” .....	pag. 408
2.8.6.1. Le sanzioni amministrative previste dalla disciplina della Rete escursionistica campana .....	pag. 408
<b>3. La funzione amministrativa</b> .....	pag. 408
3.1. L’attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa (la pianificazione amministrativa delle attività estrattive nella Regione Veneto) .....	pag. 408
3.2. La necessaria attuazione nella sede procedimentale amministrativa del principio della massima diffusione dell’energia rinnovabile (esclusione della sede legislativa) .....	pag. 410
3.3. La necessaria attuazione con atto amministrativo del prelievo venatorio in deroga (esclusione della legge regionale) .....	pag. 410
3.4. L’allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale.....	pag. 410
3.5. La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale .....	pag. 411
3.6. Il divieto di interferenza del legislatore regionale nell’attività amministrativa di competenza dello Stato (in relazione alla disciplina del dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali).....	pag. 411
<b>4. Il principio cooperativo</b> .....	pag. 411
4.1. L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione.....	pag. 411
4.2. La sede concertativa quale luogo di volizione, di recepimento di uno stato di fatto, di ricognizione .....	pag. 412
4.3. Leale collaborazione e delega della funzione legislativa .....	pag. 412
4.3.1. Il parere della Conferenza Stato-Regioni su schemi di decreti legislativi interferenti con competenze regionali .....	pag. 412
4.3.2. L’acquisizione dei pareri previsti dalla legge delega (in materia di VIA) .....	pag. 412
4.3.3. L’insussistenza di un obbligo per il Governo di recepire, in sede di esercizio della delega, il parere della Conferenza Stato-Regioni.....	pag. 412
4.4. La leale collaborazione nell’ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.....	pag. 413
4.5. Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali .....	pag. 413

4.5.1. <i>La procedura concertata e il potere sostitutivo statale secondo il regolamento governativo per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (d.P.R. n. 194 del 2016)</i> .....	pag. 413
4.5.2. <i>Le istanze di politica economica generale dello Stato che interferiscono nelle materie di competenza regionale (requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica)</i> .....	pag. 414
4.5.3. <i>Il piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti</i> .....	pag. 415
4.5.4. <i>Il coinvolgimento regionale per l'erogazione di finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale</i> .....	pag. 415
4.5.5. <i>Il finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale</i> .....	pag. 415
4.5.6. <i>Il coinvolgimento regionale nella gestione del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio</i> .....	pag. 416
4.5.7. <i>La necessità di intesa forte sulla localizzazione di attività estrattive e dei relativi impianti tecnologici</i> .....	pag. 417
4.5.8. <i>Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale</i> .....	pag. 417
4.5.9. <i>Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico</i> .....	pag. 417
4.5.10. <i>Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale</i> .....	pag. 417
4.5.11. <i>L'istituzione del Sistema informativo per il biologico</i> .....	pag. 417
4.5.12. <i>La programmazione del servizio civile universale</i> .....	pag. 417
4.5.13. <i>Il coinvolgimento regionale nella gestione del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore</i> .....	pag. 418
4.5.14. <i>Il potere del Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile</i> .....	pag. 419
4.5.15. <i>Il potere del Ministro dell'ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA</i> .....	pag. 419
4.5.16. <i>Il provvedimento unico regionale quale strumento di semplificazione della VIA</i> .....	pag. 419
4.5.17. <i>La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale</i> .....	pag. 419
4.5.18. <i>L'allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale</i> .....	pag. 419
4.6. <i>Le forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica</i> .....	pag. 419
4.7. <i>L'attrazione in sussidiarietà</i> .....	pag. 420
4.7.1. <i>Presupposti e condizioni</i> .....	pag. 420
4.7.2. <i>Fattispecie</i> .....	pag. 420
4.7.2.1. <i>La previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali (un caso di attrazione in sussidiarietà senza il coinvolgimento del livello di governo territoriale titolare della funzione)</i> .....	pag. 420
4.7.2.2. <i>La bonifica ambientale del comprensorio Bagnoli-Coroglio (allocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative con il coinvolgimento di Regione e Comune)</i> .....	pag. 421
4.8. <i>Le autonomie speciali e il principio dell'accordo</i> .....	pag. 421
5. <i>Il potere sostitutivo</i> .....	pag. 422
5.1. <i>Il potere sostitutivo statale: normativa generale e di settore</i> .....	pag. 422
5.2. <i>La procedura concertata e il potere sostitutivo statale secondo il regolamento governativo (d.P.R. n. 194 del 2016) per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi</i> .....	pag. 422
5.3. <i>La predisposizione del rendiconto</i> .....	pag. 422

5.4. Il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e la gestione commissariale in caso di inerzia regionale .....	pag. 423
5.5. La soggezione degli enti regionali al piano di rientro dal disavanzo sanitario e la nomina, per le Regioni inadempienti, di un Commissario <i>ad acta</i> .....	pag. 423
5.5.1. <i>Orientamenti generali</i> .....	pag. 423
5.5.2. <i>Fattispecie</i> .....	pag. 423
5.5.2.1. I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico (legge campana interferente con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i> ) – Monito alla Regione .....	pag. 423
5.5.2.2. I servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e da disturbi pervasivi dello sviluppo (legge molisana interferente con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i> ).....	pag. 424
6. <i>Gli enti locali</i> .....	pag. 424
6.1. Le variazioni territoriali .....	pag. 424
6.1.1. <i>Il procedimento di istituzione di nuovi Comuni ex art. 133, secondo comma, Cost. (il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità: l'assenza di condizioni di procedibilità per l'impugnazione statale delle leggi regionali)</i> .....	pag. 424
6.1.2. <i>Il procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali ex art. 133, secondo comma, Cost. (il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità in relazione a leggi-provvedimento che recepiscano l'esito del referendum, oggetto di controversia pendente)</i> .....	pag. 425
6.1.3. <i>La ridefinizione dei confini tra Comuni (il principio di autodeterminazione e il procedimento)</i> .....	pag. 426
6.2. Gli organi.....	pag. 427
6.2.1. <i>Il modello di governo di secondo grado, quale aspetto essenziale della legge n. 56 del 2014</i> .....	pag. 427
6.3. L'amministrazione .....	pag. 427
6.3.1. <i>I dipendenti degli enti locali e il riscatto del servizio di vice pretore reggente</i> .....	pag. 427
6.3.2. <i>La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento</i> .....	pag. 427
6.3.3. <i>Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche</i> .....	pag. 427
6.3.4. <i>Il riordino e il trasferimento delle funzioni fondamentali delle Province</i> .....	pag. 427
6.4. Finanza e tributi.....	pag. 427
6.4.1. <i>L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani</i> .....	pag. 427
6.4.2. <i>Salvaguardia e valorizzazione dei territori montani</i> .....	pag. 427
6.4.3. <i>La riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali</i> .....	pag. 428
6.4.4. <i>La riduzione della spesa corrente delle Province e delle Città metropolitane connessa al riordino delle funzioni non fondamentali e la riassegnazione agli enti subentranti</i> .....	pag. 428
7. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	pag. 428
7.1. Il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali.....	pag. 428
7.2. La Regione Friuli-Venezia Giulia .....	pag. 429
7.2.1. <i>Il versamento di contribuzione previdenziale riferita al tempo pieno in favore dei lavoratori a tempo parziale nell'ultimo triennio di servizio</i> .....	pag. 429
7.2.2. <i>Il demanio</i> .....	pag. 429
7.2.2.1. <i>La definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo</i> .....	pag. 429
7.2.2.2. <i>La disciplina del demanio marittimo e del demanio idrico</i> .....	pag. 430
7.2.3. <i>La gestione dei rifiuti</i> .....	pag. 430

7.2.3.1. Il procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (la redazione del rapporto ambientale).....	pag. 430
7.2.3.2. La localizzazione delle discariche per i rifiuti pericolosi e non pericolosi (possibilità per le Regioni di innalzare gli standard nazionali di tutela ambientale) .....	pag. 430
7.2.3.3. La decadenza dall'autorizzazione unica alla gestione di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti in caso di violazione delle relative prescrizioni (profili procedurali) ....	pag. 430
7.3. La Regione Sardegna.....	pag. 430
7.3.1. <i>La ridefinizione dei confini tra Comuni</i> .....	pag. 430
7.3.2. <i>L'inquadramento ope legis dei dipendenti di enti privati nei ruoli dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna</i> .....	pag. 430
7.3.3. <i>Spesa sanitaria regionale, concorso dello Stato e vincoli di finalizzazione</i> .....	pag. 431
7.3.4. <i>Interventi in elusione del vincolo di inedificabilità in aree paesaggistiche vincolate..</i>	pag. 431
7.3.5. <i>La pianificazione ambientale e paesaggistica e l'utilizzazione degli usi civici</i> .....	pag. 431
7.4. La Regione siciliana .....	pag. 431
7.4.1. <i>Il canone per l'attività di cava</i> .....	pag. 431
7.4.1.1. <i>Natura indennitaria</i> .....	pag. 431
7.4.1.2. <i>L'aumento retroattivo</i> .....	pag. 432
7.4.2. <i>La sentenza n. 251 del 2016 e la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie (disciplina temporanea ed eccezionale)</i> .....	pag. 433
7.4.3. <i>L'elezione diretta del presidente e del consiglio del "libero consorzio comunale" e del sindaco e del consiglio metropolitano</i> .....	pag. 434
7.4.4. <i>Il piano paesaggistico territoriale e i vincoli per le autonomie speciali</i> .....	pag. 435
7.4.5. <i>L'ARPA siciliana</i> .....	pag. 435
7.4.5.1. <i>Attribuzione della natura di ente del settore sanitario</i> .....	pag. 435
7.4.5.2. <i>L'applicazione del contratto collettivo dei dipendenti al personale comandato</i> .....	pag. 435
7.4.6. <i>L'assegnazione di competenze sanitarie ai diplomati ISEF e laureati in scienze motorie</i> .....	pag. 435
7.5. La Regione Trentino-Alto Adige.....	pag. 435
7.5.1. <i>Il bilinguismo nella toponomastica (in riferimento alla denominazione in lingua italiana e ladina di un Comune di nuova istituzione)</i> .....	pag. 435
7.6. La Regione Valle d'Aosta .....	pag. 436
7.6.1. <i>La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta</i> .....	pag. 436
7.7. Le Province di Trento e Bolzano .....	pag. 437
7.7.1. <i>Il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici</i> .....	pag. 437
7.7.2. <i>L'ordinaria attività di taglio del legname soggetta alla sola autorizzazione forestale (e non anche ad autorizzazione paesaggistica)</i> .....	pag. 438
7.7.3. <i>La necessaria previsione di una clausola di salvaguardia per l'adeguamento della legislazione provinciale alla nuova disciplina in materia di VIA recata dal d.lgs. n. 104 del 2017</i> .....	pag. 438
7.7.4. <i>Il rispetto del termine semestrale per l'adeguamento della legislazione provinciale alle nuove norme statali limitative delle potestà statutarie (con riguardo alla riforma delle procedure di VIA adottata con il d.lgs. n. 104 del 2017)</i> .....	pag. 439
8. <i>L'autonomia finanziaria</i> .....	pag. 439
8.1. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie</i> .....	pag. 439
8.1.1. <i>Le risorse a disposizione delle Regioni</i> .....	pag. 439
8.1.1.1. <i>L'adeguatezza (l'argomentazione sulle censure)</i> .....	pag. 439
8.1.1.2. <i>L'onere probatorio dell'irreparabile pregiudizio</i> .....	pag. 439
8.1.1.3. <i>Le condizioni per la riduzione</i> .....	pag. 439
8.1.1.4. <i>La riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali</i> .....	pag. 440

8.1.2. <i>Le entrate</i> .....	pag. 440
8.1.2.1. La tassa automobilistica regionale (l'esclusione della sospensione dell'obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale nella legislazione toscana).....	pag. 440
8.1.2.2. La debenza del contributo consortile di bonifica (quanto alle spese per il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi) condizionata dalla presenza di un beneficio fondiario (il rispetto dei principi fondamentali del sistema tributario).....	pag. 440
8.1.2.3. La riscossione mediante ruoli (la definizione agevolata dei carichi tra il 2000 e il 2016).....	pag. 441
8.1.3. <i>Le spese</i> .....	pag. 441
8.1.3.1. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale.....	pag. 441
8.1.3.2. La riduzione della spesa corrente delle Province e delle Città metropolitane connessa al riordino delle funzioni non fondamentali e la riassegnazione agli enti subentranti .....	pag. 441
8.1.4. <i>La legge di approvazione del rendiconto</i> .....	pag. 442
8.1.4.1. Il superamento del termine per l'emanazione.....	pag. 442
8.1.4.2. Caratteri e principi (rendiconto 2013 della Regione Abruzzo).....	pag. 443
8.1.5. <i>Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali</i> .....	pag. 444
8.1.5.1. Il piano straordinario per la promozione <i>del made in Italy</i> e l'attrazione degli investimenti .....	pag. 444
8.1.5.2. I finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale .....	pag. 445
8.1.5.3. La previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali.....	pag. 447
8.1.5.4. Il finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale .....	pag. 447
8.1.5.5. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.....	pag. 447
8.1.5.6. Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico .....	pag. 448
8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome .....	pag. 449
8.2.1. <i>I tributi</i> .....	pag. 449
8.2.1.1. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani (Regione Sardegna).....	pag. 449
8.2.1.2. Il riparto del gettito da imposizione locale immobiliare (Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 451
8.2.1.3. La tassa automobilistica regionale: le funzioni di accertamento e riscossione (Regione siciliana) .....	pag. 452
8.2.2. <i>I principi e le regole contabili</i> .....	pag. 454
8.2.2.1. La contabilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (Province di Trento e di Bolzano) .....	pag. 454
8.2.2.2. L'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato nel bilancio degli enti territoriali: il principio della copertura delle spese di natura pluriennale, quale assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi (Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 456
8.2.3. <i>Il contributo alla finanza pubblica</i> .....	pag. 457
8.2.3.1. La tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata e il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica (Province di Trento e di Bolzano).....	pag. 457
8.2.3.2. Il conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica: coordinamento informativo e sistema sanzionatorio (Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 458
8.2.3.3. Le sanzioni applicate agli enti locali per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica: spettanza alle autonomie speciali (Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 459
8.2.3.4. La riserva allo Stato della definizione delle sanzioni a carico degli enti locali (Provincia autonoma di Trento).....	pag. 460

8.2.3.5. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale (il principio pattizio).....	pag. 460
8.2.4. <i>Il sistema dei fondi statali per il finanziamento degli enti locali (Regione Friuli-Venezia Giulia)</i> .....	pag. 461

## **Capitolo IV**

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

#### *Sezione I*

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

<i>1. I presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nell'ambito del giudizio di costituzionalità (il dubbio sul significato del diritto sovranazionale e la pregiudizialità della questione "europea")</i> .....	pag. 463
<i>2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (il caso della disciplina delle banche popolari: esclusione)</i> .....	pag. 463
<i>3. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della "regola Taricco" (seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)</i> .....	pag. 464
<i>4. La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato)</i> .....	pag. 465
<i>5. Le condizioni di invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei giudizi di legittimità costituzionale (rilevanza sovranazionale della disciplina scrutinata)</i> .....	pag. 467
<i>6. La riduzione dello spazio di intervento del legislatore statale e regionale in conseguenza dello sviluppo della normativa sovranazionale (in materia di igiene alimentare)</i> .....	pag. 468
<i>7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea</i> .....	pag. 468
7.1. Il prelievo venatorio in deroga.....	pag. 468
7.2. Libertà di stabilimento e tutela della concorrenza.....	pag. 468
7.3. L'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica .....	pag. 468
7.4. L'accesso agli asili nido pubblici .....	pag. 468
7.5. La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio.....	pag. 468
<i>8. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea</i> .....	pag. 468
8.1. La regolamentazione delle spese di lite.....	pag. 468
8.2. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della "regola Taricco".....	pag. 469
8.3. La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato).....	pag. 469
8.4. La proroga delle concessioni per la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti.....	pag. 469
8.5. La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente .....	pag. 469
8.6. Il rispetto del termine di recepimento previsto dalla direttiva europea .....	pag. 469

8.7. Il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea (in tema di adeguamento degli ordinamenti regionali e provinciali alla riforma delle procedure di VIA adottata con il d.lgs. n. 104 del 2017) .....	pag. 469
8.8. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile.....	pag. 470
8.9. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile .....	pag. 470
8.10. Le deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i prodotti tradizionali.....	pag. 470
8.11. La tutela risarcitoria in caso di illegittima utilizzazione dei contratti a tempo determinato per il personale del SSN .....	pag. 471

## *Sezione II*

### *Diritto interno e sistema CEDU*

<i>1. Il necessario rispetto dei diritti e dei principi garantiti dalla CEDU (irrilevanza di profili competenziali e sindacato della Corte) .....</i>	<i>pag. 472</i>
<i>2. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire) .....</i>	<i>pag. 472</i>
<i>3. Incriminazione dell'aiuto al suicidio e diritto al rispetto della propria vita privata .....</i>	<i>pag. 472</i>
<i>4. Il sindacato sulle leggi retroattive (corrispondenza tra principi costituzionali e principi convenzionali) .....</i>	<i>pag. 472</i>
<i>5. Il divieto di bis in idem .....</i>	<i>pag. 473</i>
5.1. L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale e applicazione nell'ordinamento nazionale – Invito al legislatore .....	pag. 473
5.2. Il presupposto del cumulo di procedimenti di natura sostanzialmente penale .....	pag. 475
<i>6. L'idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. ....</i>	<i>pag. 475</i>
<i>7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU (o ad altri strumenti del sistema europeo di protezione dei diritti) .....</i>	<i>pag. 475</i>
7.1. Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o.....	pag. 475
7.2. La proposizione della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata del processo .....	pag. 475
7.3. Il diritto dei militari di costituire associazioni sindacali .....	pag. 476
7.4. La rigida e inadeguata tutela per equivalente dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente .....	pag. 476
7.5. Il divieto di applicazione retroattiva della confisca per equivalente ai fatti depenalizzati di abuso di informazioni privilegiate commessi da <i>insider</i> secondari .....	pag. 476
<i>8. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU .....</i>	<i>pag. 476</i>
8.1. Le controversie in materia di pubblico impiego.....	pag. 476
8.2. La revoca amministrativa della patente di guida in correlazione a condanne per reati in materia di stupefacenti .....	pag. 476
8.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica .....	pag. 477
8.4. La regolamentazione delle spese di lite.....	pag. 478
8.5. Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU.....	pag. 478

8.6. La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso .....	pag. 479
8.7. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile .....	pag. 479
8.8. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile.....	pag. 479

### **Sezione III**

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

<i>1. L'inidoneità di una convenzione internazionale non ratificata a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. (Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento) .....</i>	pag. 480
<i>2. Discrezionalità e ineludibilità della ratifica ai fini dell'obbligatorietà di un trattato (irrilevanza dell'obbligo convenzionale di buona fede) .....</i>	pag. 480
<i>3. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale .....</i>	pag. 480
3.1. Il diritto dei militari di costituire associazioni sindacali.....	pag. 480
<i>4. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale.....</i>	pag. 480
4.1. La testimonianza del minore in sede di incidente probatorio.....	pag. 480

# Parte I

## Profili processuali

### *Capitolo I*

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

##### *1. Premessa*

Nel 2018 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **142** decisioni: **109** sentenze (nn. **2, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 27, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 52, 53, 58, 62, 67, 72, 77, 80, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 99, 102, 104, 105, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 120, 123, 125, 126, 131, 132, 134, 135, 141, 142, 143, 149, 150, 151, 153, 158, 160, 161, 166, 167, 170, 173, 174, 175, 177, 180, 182, 186, 188, 189, 194, 196, 197, 200, 209, 211, 212, 213, 216, 217, 218, 222, 223, 224, 225, 231, 232, 233, 236, 239, 240, 248, 250**) e **33** ordinanze (nn. **3, 7, 8, 19, 25, 30, 37, 54, 57, 63, 64, 65, 76, 85, 96, 136, 145, 154, 156, 184, 190, 191, 192, 195, 202, 204, 207, 214, 220, 234, 237, 242, 243**).

La sentenza n. **2** ha definito congiuntamente, previa riunione, un giudizio incidentale di legittimità costituzionale e un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. La sentenza n. **17** ha riunito, ai fini di un'unica decisione, un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e plurimi giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

Le **142** decisioni rese nell'anno hanno riguardato questioni sollevate da **238** atti di promovimento. Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali amministrativi regionali (**67**), seguiti dai Tribunali ordinari (**65**), dalla Corte di cassazione (**19**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**12**), dal Consiglio di Stato (**12**), dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**12**) e dalle Corti di appello (**11**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dai Giudici per le indagini preliminari (**6**), dai Giudici di pace (**6**), dalle Commissioni tributarie regionali (**6**) e dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale (**4**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Giudice per l'udienza preliminare (**3**), il Magistrato di sorveglianza (**3**), la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (**3**), il Giudice tutelare (**3**), il Tribunale di sorveglianza (**2**), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**1**), il Collegio arbitrale (**1**), la Corte di assise (**1**) e il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici (**1**).

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

La sentenza n. **123**, nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità, ha chiarito che "l'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 prevede un arbitrato rituale, nell'ambito del quale l'art. 819-*bis* del codice di procedura civile consente di sollevare questione di legittimità costituzionale".

La sentenza n. **196**, respingendo un'eccezione regionale di inammissibilità, ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost. In proposito, sono state riscontrate tutte le condizioni che presiedono alla legittimazione *a quo*: "a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (...) c) pieno contraddittorio". Nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, "le sezioni regionali di controllo della Corte

dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria". La legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione era stata già riconosciuta con riferimento ai parametri posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. A essi la pronuncia ha accostato, sia pure ai limitati fini dello specifico giudizio *a quo* e alla luce delle sue peculiarità, "i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta" a scrutinio "per altra via che non sia il giudizio di parificazione. L'esigenza di fuggire zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata (...) quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni".

Il giudice, per poter proporre una questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisori. Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **10** ha evidenziato che il rimettente "ha condizionato l'esito del procedimento cautelare alla definizione dell'incidente di legittimità costituzionale e, dunque, non ha consumato la relativa *potestas iudicandi*". La sentenza n. **77** ha ritenuto ammissibile un quesito sollevato da un tribunale ordinario che, pur avendo deciso tutto il merito della causa con un provvedimento impropriamente qualificato come non definitivo, ha sospeso il giudizio limitatamente alla statuizione sulle spese di lite, formulando una questione avente ad oggetto una norma specificamente riguardante la relativa pronuncia accessoria. La Corte ha osservato che il legame di accessorialità della pronuncia sulle spese alla sentenza che decida tutte le questioni di merito "non è (...) indissolubile e, in particolare, è recessivo allorché il giudice (...) abbia un dubbio non manifestamente infondato in ordine soltanto alla disposizione che governa le spese di lite e di cui egli debba fare applicazione. Il principio della ragionevole durata del processo (...), coniugato con il *favor* per l'incidente di legittimità costituzionale – il quale preclude che alcun giudice possa fare applicazione di una disposizione di legge della cui legittimità costituzionale dubiti – suggerisce che non sia ritardata la decisione del merito della causa rispondendo ciò all'interesse apprezzabile delle parti alla sollecita definizione di quanto possa essere deciso senza fare applicazione della disposizione indubbiata".

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

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

La rilevanza di una questione "va valutata, non già in relazione agli ipotetici vantaggi di cui potrebbero beneficiare le parti in causa, ma, piuttosto, in relazione alla semplice applicabilità nel giudizio *a quo* della legge di cui si contesta la legittimità costituzionale e, quindi, alla influenza che sotto tale profilo il giudizio di costituzionalità può esercitare su quello dal quale proviene la questione" (sentenza n. **20**). "Il giudizio incidentale di costituzionalità ha necessariamente carattere pregiudiziale nel senso che la relativa questione si pone come antecedente logico di altra questione che il giudice rimettente deve decidere" (art. 23 della legge n. 87 del 1953). Ciò comporta che il giudice non può definire l'attività processuale fin quando la Corte "non abbia deciso la questione pregiudicante. Pertanto, il giudice – riservata la decisione della questione pregiudicata, sulla quale egli delibererà solo dopo" che la Corte "avrà deciso l'incidente di costituzionalità – sospende il giudizio in corso (...), nel disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Nell'ipotesi, però, in cui il giudizio si svolga in distinti momenti o segmenti processuali, identificabili in ragione del fatto che la rilevanza della questione di costituzionalità possa ragionevolmente circoscriversi solo ad uno di essi, si ha che, pur restando che la pendenza della questione di costituzionalità condiziona la decisione dell'intero giudizio, è sufficiente che il giudice rimettente sospenda anche solo quel distinto momento processuale in cui la questione è rilevante, e che possa essere effettivamente isolato nella sequenza procedimentale del giudizio *a quo*. Il citato art. 23 della legge n. 87 del 1953, interpretato alla luce del principio della ragionevole durata del processo che pervade ogni giudizio – civile, penale, o amministrativo

che sia –, non esclude che il giudice rimettente possa limitare il provvedimento di sospensione al singolo momento o segmento processuale in cui il giudizio si svolge, ove solo ad esso si applichi la disposizione censurata e la sospensione dell'attività processuale non richieda di arrestare l'intero processo, che può proseguire con il compimento di attività rispetto alle quali la questione sia del tutto irrilevante. Resta fermo il controllo” da parte della Corte “dell'effettiva possibilità di circoscrivere la rilevanza della questione, che rimane pur sempre incidentale e che, come tale, è pregiudiziale rispetto ad una decisione del giudice rimettente. (...) Se, invece, manca del tutto la statuizione circa la sospensione del giudizio *a quo*, allora viene meno *tout court* la pregiudizialità della questione di costituzionalità che, pertanto, è inammissibile” (sentenza n. **180**).

La sentenza n. **9** ha rammentato che “spetta in primo luogo al giudice del giudizio principale la valutazione sulla rilevanza delle questioni”. La sentenza n. **11** ha precisato che una questione “può ritenersi validamente posta qualora il giudice *a quo* fornisca un'interpretazione non implausibile della disposizione contestata che, per una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, egli ritenga di voler applicare nel giudizio principale e su cui nutra dubbi non arbitrari di conformità a determinate norme costituzionali”. Per la sentenza n. **99**, il controllo della rilevanza “va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire una *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere”. La sentenza n. **125** ha ribadito che, nel giudizio di costituzionalità, “non è sindacabile l'ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, con motivazione non implausibile, di affrontare le varie questioni o i motivi di ricorso portati al suo esame”.

Il requisito della rilevanza deve caratterizzare anche la questione di costituzionalità che il Collegio ritenga di sollevare innanzi a sé. La sentenza n. **24** ha affermato che la possibilità per la Corte di sollevare in via incidentale una questione davanti a sé “si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'*iter* logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare”. Nella specie, gli indicati presupposti sono stati reputati insussistenti giacché, “per definire la questione sollevata dal rimettente attinente alla violazione, da parte della norma di interpretazione autentica censurata, dei parametri convenzionali in tema di equo processo, non si deve fare applicazione di nessuna delle due norme sulle quali le parti chiedono (...) di sollevare questione di legittimità costituzionale”.

L'esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **9, 22, 32, 131, 142, 177, 194, 231**; ordinanze nn. **57, 204, 214**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenza n. **24**; ordinanza n. **204**) ovvero ai fini del raggiungimento dell'esito auspicato dal rimettente (sentenza n. **9**; ordinanza n. **234**).

La sentenza n. **9** ha evidenziato che “le disposizioni censurate hanno un diverso campo applicativo e contenuti ben distinguibili, pur essendo frutto di una medesima ispirazione teleologica”, e che l'eventuale annullamento della sola norma pertinente alla controversia *a quo* “non potrebbe sortire l'effetto di liberalizzazione sperato”. La sentenza n. **24** ha osservato che la preclusione derivante dal giudicato, eccetta nel giudizio *a quo*, priva di rilevanza la questione. La sentenza n. **194** ha sanzionato come irrilevanti questioni relative a disposizioni per le quali è apparsa palese l'inapplicabilità nel giudizio principale. L'ordinanza n. **214** ha sostenuto che il rimettente “non è più chiamato a fare applicazione delle disposizioni censurate” e che le questioni si risolvono “nell'inammissibile richiesta alla Corte costituzionale di operare una sorta di revisione in grado ulteriore della sentenza della Corte di cassazione che ha dato origine al giudizio *a quo*, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell'impugnazione, che ovviamente non le compete”. La sentenza n. **231** ha confermato che “nel giudizio di cognizione il giudice non può in nessun caso ritenersi investito della applicazione di una disciplina (...) come quella relativa alle iscrizioni nel casellario giudiziale, le cui questioni potranno (...) venire in discorso e assumere correlativa rilevanza soltanto *in executivis*”.

Numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **11, 20, 43**,

**67, 99, 123, 135, 180, 222, 236;** ordinanze nn. **3 e 207**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **39, 40, 53, 86, 88, 110, 132, 141**).

Per la sentenza n. **11**, “il rimettente fornisce, seppur in modo sintetico, una descrizione della fattispecie concreta che ne rende evidente la riconducibilità all’ambito di applicazione della disposizione scrutinata, così chiarendo la rilevanza della questione”. Secondo la sentenza n. **20**, con “argomentazione non implausibile, il rimettente osserva che la disciplina denunciata impedisce in radice l’accoglimento del ricorso e, in questa prospettiva, si coglie la necessità di fare applicazione della norma censurata”. La sentenza n. **99** ha smentito l’eccezione di irrilevanza della questione sollevata in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. (derivante dall’intervenuta abrogazione della norma posta con decreto-legge ad opera di altra di analogo tenore contenuta nella diversa fonte del decreto delegato), sostenendo che la fonte primaria del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* “deve essere individuata (...), secondo il principio *tempus regit actum* e in conformità al suo stesso tenore letterale (...), nella disposizione in vigore al momento della sua emanazione”, e dunque in quella contenuta nel provvedimento d’urgenza, “giacché nel momento in cui l’atto è venuto a esistenza il potere esercitato dall’autorità amministrativa non poteva che fondarsi su tale base legislativa. Nel giudizio *a quo*, pertanto, si deve fare applicazione della disposizione censurata, con la conseguenza che le questioni continuano a essere rilevanti”. La sentenza n. **132**, dopo aver riconosciuto al rimettente di avere “esaminato la disciplina attuale oggetto di censura oltre che quella previgente, mettendole correttamente in comparazione a fini interpretativi”, ha ritenuto evidente la rilevanza poiché “l’accoglimento della questione comporterebbe nel giudizio *a quo* la tempestività del ricorso e la necessità di esaminarlo nel merito, mentre il rigetto ne determinerebbe l’irricevibilità (o inammissibilità)”. La sentenza n. **180** ha così rigettato un’eccezione di inammissibilità della questione per avere il rimettente sospeso non l’intero giudizio principale ma soltanto l’attività processuale prevista nelle udienze cui si riferiva la dichiarazione dei difensori di adesione alla proclamata astensione collettiva: “In ogni udienza, la presenza del difensore dell’imputato è necessaria, ma può accadere che specifiche udienze cadano nell’intervallo temporale dell’astensione collettiva dalle udienze, proclamata da un’associazione categoriale della professione forense. La questione dello svolgimento, o no, di attività processuale in quell’udienza in ragione dell’adesione del difensore all’astensione collettiva si pone solo in riferimento a tale udienza e non anche nelle molte altre udienze non interessate da alcuna proclamazione di astensione collettiva. L’attività processuale in queste successive udienze è del tutto estranea alla questione di costituzionalità, nel senso che non è influenzata dal suo esito. È, quindi, possibile isolare – come distinti momenti o segmenti processuali – le udienze in cui ci sia stata, in concreto, l’adesione del difensore all’astensione collettiva. Solo con riferimento a queste udienze il giudice è chiamato ad applicare una normativa (...) della cui legittimità costituzionale egli dubita e solo in queste udienze la pregiudizialità della questione incidentale di costituzionalità richiede che l’attività processuale sia sospesa. Sicché, il giudice non si trova di fronte a quella che sarebbe un’estrema alternativa tra rispettare il principio di legalità costituzionale, sollevando l’incidente di costituzionalità, al prezzo di determinare un arresto di tutto il processo, oppure proseguire nell’attività processuale per rispettare il principio della ragionevole durata del processo, tenendo in non cale un dubbio di legittimità costituzionale che pure egli nutre in ordine alla norma che va ad applicare. Il principio di economia degli atti processuali, che deriva da quello di ragionevole durata del processo, verrebbe in sofferenza se il dubbio di costituzionalità in ordine ad un determinato atto processuale da compiere in una singola udienza – quello che dispone o nega il rinvio della stessa in ragione dell’adesione del difensore all’astensione collettiva – dovesse comportare una stasi generalizzata di ogni attività processuale anche nelle udienze su cui il dubbio di costituzionalità non rileva (perché il difensore può essere regolarmente presente in mancanza della proclamazione di alcuna astensione collettiva). Sarebbero frustrati sia il diritto dell’imputato alla rapida verifica processuale della presunzione di non colpevolezza, sia l’istanza punitiva riconducibile all’esercizio dell’azione penale che tende anch’essa alla rapida conclusione del processo”. Simili considerazioni convergono verso un’interpretazione costituzionalmente adeguata dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953 (nella parte in cui prevede che il giudice rimettente sospende il giudizio in corso) – disposizione di rango primario (...) suscettibile di sindacato di costituzionalità (...) – in sintonia, peraltro, con l’art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale il quale – considerando l’ipotesi della (sopravvenuta) sospensione (...) del processo principale come non produttiva di effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale – implica che non possa escludersi un’attività processuale nel giudizio *a quo* successiva all’ordinanza di rimessione. (...) avendo il Collegio rimettente limitato – come poteva fare sul piano del giudizio incidentale (...) – la sospensione dell’attività processuale

alle sole due udienze (...) in cui i difensori degli imputati detenuti in custodia cautelare, con l'assenso di questi ultimi, si sono astenuti dal partecipare per aver aderito all'astensione collettiva di categoria, si ha che la rilevanza delle sollevate questioni va verificata con riferimento a tali udienze. (...) il Tribunale rimettente non ha provveduto – e dovrà provvedere (ora per allora) – in ordine alla richiesta di rinvio dell'udienza presentata dal difensore in ragione dell'adesione all'astensione collettiva. Ciò di per sé già assicura la rilevanza della questione perché il tribunale dovrà applicare proprio la disposizione censurata”.

La sentenza n. **10** ha ritenuto certa la rilevanza, sottolineando che la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di abrogazione “rende nuovamente applicabile la disposizione abrogata”, sicché la risoluzione della questione denota “evidenti profili di pregiudizialità rispetto al possibile accoglimento del *petitum* prospettato nel giudizio principale”. La sentenza n. **32** ha osservato, “quanto alla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, che il giudice rimettente con motivazione plausibile e sufficiente ha rigettato le preliminari eccezioni sollevate dalla parte convenuta”. La sentenza n. **89** ha evidenziato che “la verifica di legittimità costituzionale (...) assume rilievo pregiudiziale rispetto all'annullamento degli atti impugnati innanzi al rimettente”. La sentenza n. **90** ha affermato che le questioni “sono ammissibili avendo la commissione tributaria rimettente superato, con motivazione plausibile, le eccezioni preliminari della società ricorrente”; esse “sono altresì rilevanti perché nel giudizio *a quo* deve certamente farsi applicazione delle disposizioni censurate”. Secondo la sentenza n. **93**, è “non implausibile, e per ciò solo non sindacabile” dalla Corte, “il giudizio sulla rilevanza operato dal rimettente, il quale afferma di dover fare applicazione delle norme censurate per decidere, in sede rescindente, sull'ammissibilità della domanda di revocazione. La decisione della questione di costituzionalità, infatti, influisce concretamente sulla prima valutazione che la Corte d'appello (...) è chiamata a fare circa la riconducibilità del caso di specie ad uno dei motivi revocatori previsti dalla legge”, non incidendo sulla rilevanza “ogni aspetto estraneo al giudizio di ammissibilità della fase rescindente, ivi compresa la verifica dell'effettiva esistenza di un contrasto con la sentenza della Corte EDU, dei suoi esatti termini e, infine, della possibilità attuale e delle eventuali modalità per rimuoverlo”. La sentenza n. **125** ha reputato rilevanti le questioni poiché la disposizione censurata “costituisce il parametro di legittimità dell'atto impugnato e quindi certamente il TAR ne deve fare applicazione”; né il mancato esame di altri motivi di illegittimità di tale atto, indicati nei ricorsi introduttivi dei giudizi *a quibus*, è stato considerato preclusivo dell'ammissibilità della questione”. La sentenza n. **188** ha affermato la rilevanza e conseguente ammissibilità della questione in quanto il giudice *a quo* deve “fare applicazione della disposizione censurata per decidere se accogliere, o no, l'opposizione del contribuente”, “rientrando l'ordine delle questioni nell'apprezzamento del giudice rimettente, ove non manifestamente incongruo”. La sentenza n. **196** ha positivamente vagliato il requisito della rilevanza, sottolineando che “il rimettente ha ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa in esame e ha sollevato la (...) questione di legittimità costituzionale, sull'assunto che solo l'accoglimento della medesima questione potrebbe impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata”.

L'abrogazione o la modifica della disposizione censurata così come la modifica del quadro normativo di riferimento, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo* la normativa originaria in virtù della successione delle leggi nel tempo.

La sentenza n. **27** ha osservato che l'ambito applicativo del sopravvenuto art. 1, comma 945, della legge n. 208 del 2015 “è riferito ai rapporti e ai periodi di imposta successivi al 1° gennaio 2016, mentre i giudizi *a quibus* attengono alla pretesa fiscale relativa alle annualità 2008 e 2009. In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità degli atti impugnati nei giudizi *a quibus* deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro adozione. Pertanto, la modifica apportata (...) non influisce sulla rilevanza delle questioni”. Secondo la sentenza n. **35**, “i principi generali in tema di successione nel tempo delle leggi penali (e, segnatamente, l'art. 2, quarto comma, del codice penale) fanno sì che la norma incriminatrice rimanga applicabile nella sua versione d'origine, che contempla (...) il trattamento sanzionatorio più mite”. La sentenza n. **47** ha escluso ogni incidenza della legge n. 190 del 2014 poiché “nel caso di specie vengono in rilievo contratti di trasporto a cui devono comunque applicarsi le disposizioni abrogate”. La sentenza n. **58**, nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse determinata dall'abrogazione della disposizione censurata, ha rammentato che “la norma contenuta in un atto avente forza di legge vigente al momento in cui l'esistenza della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronuncia, continua ad essere oggetto dello scrutinio (...) quando quella medesima norma

permanga tuttora nell'ordinamento – con riferimento allo stesso spazio temporale rilevante per il giudizio – perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva”. Infatti, data “la funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma”, “è la immutata persistenza di quest'ultima nell'ordinamento ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio di costituzionalità”. Nel caso di specie, in cui la legge di conversione di un decreto-legge ha formalmente abrogato la censurata disposizione di altro decreto, simultaneamente salvaguardandone e riproducendone il contenuto precettivo, la tecnica normativa adoperata – “a seguito della quale, dopo che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, è stata solo apparentemente abrogata la disposizione contenente la norma in giudizio (la quale, infatti, ricompariva in un'altra disposizione del medesimo atto legislativo) e sono stati fatti salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario” – “reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione. (...) l'effetto finale è stato quello di assicurare, pur nel succedersi delle disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. Pertanto, (...) il susseguirsi delle disposizioni non fa venir meno la perdurante rilevanza della questione (...) e non ne pregiudica l'esame nel merito (...). Diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio” della Corte, “in contrasto con il principio di economia dei giudizi (...) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali”. Le disposizioni sulle quali la Corte ha ritenuto di pronunciarsi – fermo restando che oggetto del giudizio è la norma – sono tutte quelle coinvolte nella peculiare vicenda, non sussistendo una mera ipotesi di trasferimento della questione. La disposizione originaria “è stata solo apparentemente abrogata prima della scadenza del termine di conversione, con una disposizione che contemporaneamente faceva altresì salvi gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi e, dunque, prima che l'originario decreto-legge impugnato decadesse con effetti retroattivi divenendo inapplicabile nel giudizio *a quo*. Inoltre, (...) la norma in apparenza abrogata, in realtà, è stata nel contempo trasfusa in altra disposizione di quella medesima legge che ne disponeva l'abrogazione”. Il tortuoso e anomalo *iter* legislativo, non ricostruibile in termini di una semplice mancata conversione né di una reale abrogazione e neppure di un'abrogazione con successiva diversa regolamentazione, ha dissimulato, “sotto l'apparenza di un'abrogazione” e attraverso un “uso improprio della legge di conversione”, “una effettiva continuità di contenuti normativi che, traendo origine dalla disposizione iniziale abrogata, permangono grazie alla sanatoria e si protraggono nel tempo in virtù dell'articolo che li riproduce. In tale quadro normativo, la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse”. La sentenza n. **196** ha precisato che, nel corso del giudizio di parificazione *a quo*, è entrata in vigore la legge ligure n. 22 del 2017 che ha abrogato una delle censurate disposizioni e modificato in senso soddisfacente l'altra. Tali vicende, però, non hanno inciso sulle questioni di costituzionalità delle norme impugate, sollevate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione inerente all'esercizio finanziario 2016, in relazione al quale esse continuano a trovare applicazione. La sentenza n. **240** ha osservato che le sopravvenute modifiche normative “non determinano il venir meno della rilevanza della questione (...), per un duplice ordine di ragioni: sia perché esse non avevano ancora effetto al momento della pubblicazione dell'ordinanza di rimessione; sia perché il giudice amministrativo è, comunque, tenuto a valutare la legittimità dell'atto amministrativo in base alle norme vigenti al momento della sua adozione (...). Pertanto, atteso che la disposizione censurata era certamente vigente al momento dell'adozione della misura cautelare”, il rimettente non aveva ulteriori oneri motivazionali sull'applicabilità di detta disposizione nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **248**, il d.lgs. n. 81 del 2015, abrogativo di una delle censurate disposizioni, “non viene in rilievo, *ratione temporis*, nella specie”.

In relazione al momento nel quale la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, la costante giurisprudenza costituzionale ritiene inammissibili questioni la cui rilevanza sia prematura, ipotetica o virtuale.

Eccezioni di inammissibilità delle questioni, per l'asserito carattere ipotetico o astratto, sono state respinte dalle sentenze nn. **92** e **225**.

La sentenza n. **225** ha riconosciuto al rimettente di avere motivato adeguatamente in punto di rilevanza perché “dà conto della necessità di applicare la norma censurata per definire il processo principale, richiamando (in maniera implicita ma evidente) il principio *tempus regit actum*, in forza del quale le nomine

del commissario *ad acta* avrebbero dovuto conformarsi al nuovo regime anche nei giudizi di ottemperanza *a quibus*. Le questioni non sono dunque astratte, ipotetiche o premature”.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. La sentenza n. **39** ha rammentato che alla Corte è riservata una “verifica esterna (...) con riguardo ai presupposti processuali che condizionano la valida instaurazione del giudizio principale. Tale verifica, meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione (...), si arresta se il giudice rimettente ha offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione”. La sentenza n. **170** ha ribadito che “l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale è prerogativa del giudice rimettente”, spettando alla Corte di verificare esclusivamente che “la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata da una motivazione non implausibile” e che “i presupposti di esistenza del giudizio non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti nel momento in cui la questione è proposta”.

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **52**, “la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*” e rispetto al quale spetta alla Corte una “verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza”. Nella specie, la questione è stata ritenuta ammissibile poiché “la contestazione sorta in ordine a tale presupposto nel giudizio principale è stata decisa dal giudice di appello, che ha rimesso la causa al rimettente”.

La sentenza n. **14** ha riconosciuto al rimettente di aver non implausibilmente motivato circa la sussistenza della propria giurisdizione nella materia dibattuta nel giudizio principale. La sentenza n. **189**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per mancanza di motivazione sulla rilevanza, ha escluso che vi fosse “un difetto di giurisdizione ravvisabile *ictu oculi*”.

La sentenza n. **22** ha reputato manifestamente inammissibile una questione sollevata dal TAR in quanto “detto giudice difetta *ictu oculi* di giurisdizione”. Rispetto all'univoco orientamento della Corte di cassazione, “giudice regolatore della giurisdizione”, per cui “i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 cod. strada (incidenti su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione, né inerenti a materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) sono riservati (...) alla cognizione del giudice ordinario”, il rimettente non ha speso “alcuna – sia pur solo non implausibile – motivazione, per prospettare la superabilità, a sostegno della sua (pertanto manifestamente non sussistente) legittimazione a sollevare, come giudice *a quo*, la questione”.

La sentenza n. **6** ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza dovuto alla “mancanza di legittimazione del giudice *a quo*”, una questione sollevata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, investita del ricorso per motivi inerenti alla sola giurisdizione proposto avverso una pronuncia del Consiglio di Stato. Il Collegio è stato chiamato a vagliare, su specifica eccezione delle parti costituite nel giudizio incidentale, l'affermazione delle sezioni unite (come organo regolatore della giurisdizione e non nell'esercizio della funzione nomofilattica) circa la sussistenza di un motivo di ricorso inerente alla giurisdizione, quale presupposto della legittima instaurazione del giudizio *a quo*. La verifica è stata operata tenendo presente che “non si tratta di un'ordinaria questione di giurisdizione, avente ad oggetto la natura della situazione giuridica soggettiva azionata, ma l'interpretazione ed applicazione di norme costituzionali” (art. 111, ottavo comma, Cost.), rientrante nella competenza della Corte, “interprete ultimo delle norme costituzionali”, comprese quelle che “regolano i confini e l'assetto complessivo dei plessi giurisdizionali”. L'eccesso di potere giudiziario, denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, va riferito “alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici”. “Alla stregua del così precisato ambito di controllo sui limiti esterni alla giurisdizione”, è stata considerata preclusa “la censura di sentenze con le quali il giudice amministrativo o contabile adotti una interpretazione di una norma processuale o sostanziale tale da impedire la piena conoscibilità del merito della domanda”.

La sentenza n. **33** ha escluso che si ponesse un problema di ammissibilità della questione per essere il rimettente chiamato a pronunciarsi sull'applicabilità della confisca allargata in veste di giudice dell'esecuzione. Infatti, in ragione della sua natura obbligatoria, la misura ben può essere disposta dal giudice dell'esecuzione quando non vi abbia già provveduto il giudice della cognizione. La sentenza n. **215** ha affermato che, "non risultando sollevata nel giudizio *a quo* alcuna eccezione di incompetenza per materia", le questioni "sono ammissibili essendo non solo plausibile, ma anche conforme al diritto vivente, la competenza" ritenuta dal rimettente.

La sentenza n. **170** ha disatteso l'eccezione inammissibilità per irrilevanza della questione poiché, "nel giudizio *a quo*, la sezione disciplinare ha già rigettato, con argomentazione non implausibile, l'eccezione di tardività dell'azione disciplinare avanzata dalla difesa di M. E."

Con specifico riguardo all'interesse ad agire, si è ribadito che il relativo riscontro e la verifica della legittimazione delle parti "sono rimessi (...) alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte della Corte, qualora risultino sorretti da una motivazione non implausibile": così la sentenza n. **99**. La sentenza n. **126** ha altresì negato che rientri tra i poteri della Corte quello di "sindacare la validità dei presupposti del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino del tutto carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile". La sentenza n. **131** ha confermato che "la valutazione (...) dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica della Corte costituzionale è meramente esterna e strumentale al riscontro della rilevanza (...) con la conseguenza che la motivazione su tali presupposti può essere sindacata solo laddove implausibile".

L'ordinanza n. **63** ha sostenuto che "il mero riferimento all'interesse all'accertamento giudiziale (...) della concreta volontà della legge, sulla pienezza del diritto di voto del residente all'estero, (...) senza alcun'altra indicazione, nemmeno sintetica o *per relationem* (della situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto, potenzialmente impeditiva della segretezza del voto), non può essere considerato motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire, idonea, in quanto tale, a escludere un riesame (...) dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità dell'azione"; inoltre, diversamente dall'ipotesi dell'elezione del Parlamento (i cui risultati, in quanto esclusivamente rimessi al controllo delle Camere *ex art. 66 Cost.*, sono sottratti a quello del giudice comune), l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto nella procedura referendaria "non può essere considerata costituzionalmente insuperabile (...) nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio *a quo*". Infatti, sono espressamente previste dalla vigente disciplina la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero e la loro successiva sottoponibilità all'esame dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, legittimato a sollevare incidente di costituzionalità.

Talvolta, la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità per asserita carenza di interesse del ricorrente nel giudizio *a quo* (sentenze nn. **99**, **126**, **131**, **239**).

La sentenza n. **99** ha sostenuto che le considerazioni svolte dal rimettente sull'attualità e sulla concretezza del pregiudizio alla libertà di espressione del voto del socio in assemblea nel caso di trasformazione sociale non ancora deliberata, ovvero alla sua libertà di recedere dalla società a trasformazione deliberata, "offrono argomenti non implausibili a sostegno dell'esistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, si trovino essi nell'una o nell'altra situazione". La sentenza n. **126** ha riconosciuto al rimettente di avere "vagliato e motivato in modo sufficiente riguardo all'interesse a ricorrere nel giudizio *a quo*, sottolineando altresì che la questione, pur sollevata dalla parte, può comunque essere rilevata d'ufficio dal giudice, che è sempre il soggetto che la rimette all'esame della Corte". In particolare, il Consiglio di Stato "ha ritenuto che il ricorrente potesse censurare gli atti impugnati anche per quanto concerne i profili di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative di cui gli stessi sono attuazione. Trattandosi di atti esecutivi di una legge-provvedimento, infatti, l'invocata lesione di competenze regionali non osterebbe all'impugnazione da parte del Comune, poiché la declaratoria d'illegittimità costituzionale avrebbe comunque l'effetto d'inficiare la validità degli atti impugnati, con conseguente interesse della parte attrice al ricorso". Per la sentenza n. **131**, "la fattispecie concreta è puntualmente descritta nell'ordinanza di rimessione, che tratteggia la situazione in cui si trova il ricorrente nel giudizio principale", motivando non implausibilmente sull'esistenza del suo interesse ad agire. La sentenza n. **239** ha chiarito che, essendo le questioni state sollevate a seguito dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo dell'atto di

proclamazione, “le elezioni non rappresentano un fatto esaurito, con la conseguenza che l’eventuale annullamento della legge elettorale si riflette sull’esito del giudizio amministrativo”. In secondo luogo, siccome dagli atti di indizione delle elezioni europee e di ammissione delle liste non derivava alcun pregiudizio ai ricorrenti, su di essi non incombeva “un onere di impugnazione di tali atti, preclusivo della possibilità di censurare, per vizi propri, l’atto di proclamazione degli eletti – poi effettivamente impugnato – che, sulla base della norma censurata, non aveva attribuito alcun seggio alla lista dei ricorrenti”.

La sentenza n. **120** ha disatteso un’eccezione erariale di inammissibilità per asserita mancanza di integrità del contraddittorio nel giudizio principale sottolineando “l’autonomia del procedimento incidentale dinanzi alla Corte”.

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest’ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L’art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede espressamente che la sospensione, l’interruzione e l’estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. Le sentenze nn. **10** e **180** hanno confermato che “il giudizio incidentale, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato” (in termini analoghi la sentenza n. **150**). Nel rigettare un’eccezione regionale di inammissibilità per difetto di rilevanza, la sentenza n. **150** ha altresì puntualizzato che la rilevanza della questione va “valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell’ordinanza di rimessione e non di quelle sopravvenute”, anche ove queste ultime siano “tali da incidere sulla persistente attualità dell’interesse ad agire nel giudizio principale (...), permanendo la necessità di sottoporre allo scrutinio di costituzionalità una norma che (...) abbia comunque prodotto effetti sulle posizioni soggettive dei destinatari”. La sentenza n. **177** ha rimarcato che “il giudizio di costituzionalità non risente delle vicende di fatto successive all’ordinanza di rimessione”.

La sentenza n. **10** ha negato rilievo alla “circostanza in fatto, segnalata nella memoria della parte privata (...), relativa alle nuove elezioni inerenti la composizione” del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, svoltesi nell’ottobre 2017. L’ordinanza n. **96** ha osservato che, “ai fini dell’ammissibilità delle questioni sollevate” con uno degli atti di promovimento, non ha rilievo il fatto che la rimettente Corte dei conti “abbia dichiarato l’estinzione del giudizio principale per rinuncia agli atti dello stesso da parte dei ricorrenti” poiché “l’estinzione del processo principale non produce effetti” sul giudizio incidentale. La sentenza n. **177** ha considerato ininfluenza la circostanza che “le istanze di autorizzazione unica avanzate dalla ricorrente siano state definitivamente rigettate in sede amministrativa”.

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l’oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità. Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **239**, “sono ammissibili le questioni sollevate in giudizi promossi contro atti amministrativi, anche se essi sono contestati solo per l’illegittimità costituzionale della legge applicata”.

Secondo la sentenza n. **89**, “il *petitum* volto all’annullamento degli atti impugnati innanzi al TAR consente di escludere la sovrapposibilità di oggetto tra giudizi principali e incidente di legittimità costituzionale, con conseguente ammissibilità delle questioni”. La sentenza n. **239** ha osservato che “un’eventuale decisione di accoglimento non sarebbe idonea ad esaurire la tutela richiesta, in quanto il giudice amministrativo dovrebbe poi comunque annullare – nel caso di specie *in parte qua* – l’atto di proclamazione degli eletti e assegnare alla lista Fratelli d’Italia – AN (...) i seggi che a essa sarebbero spettati in assenza della soglia di sbarramento”.

#### **4. L’ordinanza di rimessione**

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

La sentenza n. **188** ha reputato manifestamente infondata l’eccezione di mancata notifica dell’ordinanza

di rimessione al Presidente della Regione Calabria in quanto “risulta dagli atti che la CTP rimettente ha ritualmente provveduto a tale notifica, effettuata in data 20 ottobre 2017 (data attestata nella ricevuta di avvenuta consegna dell’atto)”.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. Al riguardo, le sentenze nn. **116** e **126** hanno sostenuto che la forma di sentenza non definitiva, anziché di ordinanza, dell’atto di promovimento non comporta l’inammissibilità delle questioni poiché il giudice *a quo* – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle stesse – “ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria” della Corte; sicché, “a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall’art. 23” della legge n. 87 del 1953.

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

“La mancanza di un rapporto di priorità logico-giuridica tra le questioni sollevate” (sentenza n. **12**) con l’atto di promovimento consente alla Corte di scegliere in quale ordine esaminarle.

L’accertamento di carenze relative a uno o più dei menzionati profili preclude l’esame di merito delle questioni e determina l’adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell’atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d’ufficio o su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale ovvero da una delle parti costituite nel giudizio incidentale.

Ove sussistano “le condizioni per una pronuncia di manifesta inammissibilità”, “la questione può essere decisa in camera di consiglio” (ordinanza n. **19**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili processuali, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **33, 40, 41, 142, 166, 182, 212, 213**).

I Giudici hanno talvolta censurato l’omessa o carente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (sentenza n. **22**; ordinanze nn. **64** e **191**) che comporta l’impossibilità di verificare la rilevanza della questione (ordinanze nn. **7, 37, 242**), con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **42, 114, 224**; ordinanze nn. **7** e **85**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti: “il carattere pregiudiziale della questione deve emergere con immediatezza ed evidenza dalla descrizione della fattispecie svolta dal rimettente (...), sicché la sua omessa o insufficiente descrizione, risolvendosi in un difetto di motivazione sulla rilevanza (...), preclude il necessario controllo” della Corte e “rende la questione manifestamente inammissibile”. Simile vizio “non è emendabile né attraverso la lettura degli atti di causa (...) né in forza delle deduzioni delle parti”; “infatti, la motivazione dell’ordinanza di rimessione deve contenere tutte le indicazioni indispensabili per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, richiesta non solo in relazione alle condizioni di ammissibilità della questione (...) ma anche al fine di valutare la non manifesta infondatezza di quest’ultima” (ordinanza n. **37**). La “carenza di indicazioni sulla fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* è (...) causa di manifesta inammissibilità della questione in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza” (ordinanza n. **191**); “l’omessa o l’insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell’atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza” (ordinanza n. **242**).

L’ordinanza n. **7** ha evidenziato che uno degli atti di promovimento “non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati agli imputati, come meglio descritti e circostanziati nel Decreto di citazione a giudizio del 13.8.2015, senza neppure riportare i relativi capi di imputazione”; e che “l’insufficiente descrizione della fattispecie processuale, e in particolare dello stato in cui si trovava il giudizio, impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza”. La sentenza n. **22** ha sanzionato come manifestamente inammissibili “questioni che il rimettente dichiara di far proprie, mutuandole dalle precedenti ordinanze di altri giudici, cui all’uopo rinvia”. Per l’ordinanza n. **37**, il rimettente “non ha indicato le ragioni per cui la norma censurata

debba applicarsi nei giudizi *a quibus*, né ha spiegato adeguatamente perché la decisione sulla questione (...) risulti pregiudiziale ai fini della definizione dei processi principali”; il vizio di insufficiente descrizione delle fattispecie non è stato ritenuto sanabile dalle scarse informazioni fornite da una delle parti private costituite, “peraltro insufficienti a colmare le lacune descrittive segnalate, relative ad aspetti decisivi ai fini dell’applicazione della norma censurata”. L’ordinanza n. **85** ha affermato che l’atto di promovimento “non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo* e, conseguentemente, non motiva sulla rilevanza della questione, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono il reato contestato all’imputato, senza neppure riportare il relativo capo di imputazione”. L’ordinanza n. **191** ha sottolineato che “il giudice *a quo* non descrive per nulla la fattispecie oggetto del suo giudizio, limitandosi a indicare le parti di esso”.

La ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell’ordinanza di rimessione ha, invece, comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **27, 53, 67, 77, 104, 212**).

Per la sentenza n. **27**, “il rimettente fornisce gli elementi necessari e sufficienti alla ricostruzione della fattispecie”, “specificando in particolare l’attività svolta dalle (...) parti ed integrante il presupposto impositivo” e indicando univocamente “il titolo dell’obbligazione tributaria dedotta in giudizio ed il contenuto della pretesa fiscale vantata dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli (dovendo attribuirsi ad un mero errore materiale il riferimento, contenuto in un passaggio della motivazione, all’Agenzia delle entrate)”. Le ordinanze di rimessione hanno così consentito di “enucleare gli elementi necessari ai fini della preliminare valutazione della rilevanza”. La sentenza n. **77** ha sostenuto che i rimettenti “hanno descritto in dettaglio la fattispecie (...) ed hanno chiaramente evidenziato la necessità di applicare nei giudizi *a quibus* la disposizione censurata in ordine alla quale hanno motivatamente argomentato i loro dubbi di legittimità costituzionale”. Secondo la sentenza n. **212**, l’esposizione della vicenda concreta, “se pur sintetica, è comunque sufficiente a soddisfare l’onere di motivazione sulla rilevanza, essendo stata adeguatamente rappresentata una situazione in cui le doglianze dei ricorrenti non potrebbero altrimenti essere accolte che a seguito dell’eventuale accoglimento della questione di legittimità proposta nei confronti della disposizione di legge di cui i provvedimenti impugnati sono applicazione”.

È stata altresì riscontrata l’inadeguata o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **18, 102, 114**; ordinanze nn. **85, 145, 202, 204**).

La sentenza n. **18** ha imputato al rimettente di avere sollevato la questione in base alla premessa interpretativa dell’applicabilità della norma censurata nel processo tributario d’appello, “senza chiarire – come sarebbe stato suo onere – le ragioni che dovrebbero giustificarla (...) e renderla prevalente rispetto all’opzione ermeneutica” alternativa, da ritenersi non preclusa in mancanza di diritto vivente. Secondo l’ordinanza n. **202**, “il rimettente ha ommesso completamente di indicare le ragioni per cui la norma censurata (...) debba applicarsi nel giudizio *a quo*” e non ha spiegato adeguatamente perché la decisione sulla questione di legittimità costituzionale “risulti pregiudiziale ai fini della definizione del giudizio principale”.

Spesso sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **4, 91, 92, 99, 105, 120, 142, 189, 197, 218, 223, 232, 240, 250**). Per la sentenza n. **105**, la motivazione sulla rilevanza “è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l’applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale”.

La sentenza n. **4** ha sottolineato come “il rimettente abbia indicato senza incorrere in errore la disposizione che nel caso di specie è tenuto ad applicare”, non rilevando in contrario che “esistono altre disposizioni di analogo contenuto normativo”. Per la sentenza n. **99**, il rimettente “motiva espressamente sulla pregiudizialità delle questioni (e, con essa, sulla loro rilevanza), affermando che la norma censurata costituisce la base legislativa del provvedimento amministrativo emesso dalla Banca d’Italia impugnato nel processo principale, sicché la sua applicazione è necessaria per definire il giudizio *a quo* anche nella sua fase cautelare, attualmente sospesa in attesa della risoluzione dell’incidente di costituzionalità”. La sentenza n. **105** ha osservato che “il carattere pregiudiziale della questione emerge con chiarezza dalla descrizione della fattispecie che ha svolto il rimettente”. La sentenza n. **142** ha chiarito che compete al giudice *a quo* valutare come avente “rilievo preliminare ai fini della decisione della controversia” lo specifico motivo al quale ineriscono le questioni: ciò che “giustifica – sul piano dell’assolvimento dell’onere di motivazione sulla rilevanza – l’omessa analisi del complesso delle altre doglianze della parte oppponente”. La sentenza n.

**223** ha ritenuto sufficiente, ai fini della rilevanza, la sommaria motivazione degli atti di promovimento, “limitata al *fumus*”.

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **9, 14, 15, 46, 67, 89, 126, 134, 182, 194, 212, 231**; ordinanze nn. **65, 191, 202**). Per costante giurisprudenza, “la carenza o l’insufficienza della motivazione sulla non manifesta infondatezza è (...) causa di manifesta inammissibilità della questione” (ordinanza n. **191**); “non basta l’indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell’una rispetto al contenuto precettivo dell’altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione” (sentenza n. **212**).

A giudizio della sentenza n. **9**, “il nesso tra la norma legislativa e il principio costituzionale è affermato in termini apodittici”. La sentenza n. **14** ha rilevato la genericità della censura, “non avendo il rimettente indicato i parametri interposti, ma semplicemente rinviato ad un intero Protocollo ad una Convenzione internazionale”. La sentenza n. **15** ha riscontrato la mancanza di “un’adeguata motivazione in ordine alle ragioni di contrasto tra le disposizioni censurate e il parametro costituzionale evocato”, “meramente indicato nel dispositivo e nelle premesse dell’ordinanza di rimessione”. Per l’ordinanza n. **65**, la censura di violazione dell’art. 97 Cost., non supportata da adeguata motivazione, “risulta formulata in maniera confusa ed oscura”. La sentenza n. **89** ha evidenziato che il parametro convenzionale, “evocato per il tramite del primo comma dell’art. 117 Cost.”, “risulta richiamato solo nominalmente dal rimettente”, senza lo svolgimento di specifiche argomentazioni, autonome da quelle spese a sostegno della dedotta violazione dell’art. 3 Cost. Secondo la sentenza n. **134**, “il rimettente si limita ad affermare che le norme denunciate violano” il dedotto “parametro statutario, ma omette di esporre argomenti a sostegno della censura”; inoltre, in riferimento ad altra questione, “il rimettente evoca come parametro una norma del titolo V della Parte II della Costituzione, ma non dà conto delle ragioni per cui essa sarebbe applicabile in una materia assegnata alla competenza della Regione Siciliana in base al suo statuto speciale”. La sentenza n. **182** ha ritenuto la doglianza concernente l’art. 3 Cost. “priva di motivazione in punto di non manifesta infondatezza”: infatti, la struttura dell’atto di promovimento “è tutta volta a denunciare l’eccesso di delega in cui sarebbe incorso il Governo con l’adozione della norma impugnata” mentre il giudice *a quo* si è limitato a fugaci e “apodittici richiami del parametro costituzionale, non accompagnati dall’indicazione delle ragioni circa la sua asserita violazione, necessariamente diverse da quelle che fondano il dubbio di legittimità costituzionale in relazione all’art. 76 Cost.”. L’ordinanza n. **191** ha osservato che l’atto di promovimento si limita a ricordare il contenuto della disposizione censurata e quello dei parametri invocati, senza spendere alcun argomento volto a illustrare l’asserita illegittimità costituzionale”, e che la lacuna “non può essere colmata dalla menzione dell’eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente, in virtù del principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione”. L’ordinanza n. **202** ha considerato talune questioni “prive di un’argomentazione esaustiva delle ragioni del preteso contrasto con i parametri evocati”. In ordine a una questione sollevata in riferimento all’art. 22 Cost., la sentenza n. **212** ha imputato al rimettente di avere omesso “qualsiasi argomentazione a sostegno del denunciato contrasto tra le disposizioni censurate e il parametro evocato”.

La sentenza n. **22** ha sanzionato “tutte le (non sempre chiaramente) adombrate questioni (...) aggregate in dispositivo, ma senza indicazione alcuna dei parametri di rispettivo riferimento”.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato disatteso in diverse occasioni (sentenze nn. **11, 14, 24, 53, 67, 88, 123, 182, 218, 223, 225**). La sentenza n. **223** ha evidenziato che l’erroneità della motivazione circa il dedotto contrasto con gli invocati parametri è un profilo attinente “esclusivamente al merito delle questioni, non alla loro ammissibilità”.

Per la sentenza n. **11**, “risultano individuate in modo chiaro, seppur in sintesi, le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione censurata”. La sentenza n. **24** ha affermato che il rimettente “ha esposto in modo adeguato le ragioni del lamentato contrasto fra la norma denunciata e i parametri convenzionali evocati, mentre la eccepita non pertinenza dei precedenti della Corte di Strasburgo citati a sostegno della censura può riguardare semmai solo il merito della questione”. La

sentenza n. **53**, pur riconoscendo che il rimettente ha denunciato cumulativamente la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., “senza svolgere argomentazioni distinte a sostegno della denuncia in rapporto a ciascuno dei due parametri”, ha sostenuto che “dalla motivazione dell’ordinanza di rimessione risultano agevolmente ricavabili le ragioni dei *vulnera* costituzionali ventilati”. La sentenza n. **88**, dopo aver rilevato la fondatezza dell’eccezione erariale limitatamente alla dedotta violazione dell’art. 24 Cost., ha osservato che, “con riguardo ai residui parametri, coincidenti con quelli alla cui stregua la norma è stata scrutinata (...) nella precedente occasione, le ordinanze di rimessione riproducono per sintesi, riportandone ampi stralci, il contenuto della sentenza n. 30 del 2014, dimostrando di aderirvi. Inoltre, confrontandosi con la normativa sopravvenuta e giudicandola inidonea a emendare il vizio precedentemente riscontrato e a prestare ossequio al monito all’epoca impartito, i rimettenti individuano in maniera sufficientemente chiara e adeguata le ragioni che (...) inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma”. Non si è dunque trattato di un caso di motivazione *per relationem*, “essendo pienamente ottemperato l’obbligo” incombente sul rimettente di “rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza”. Secondo la sentenza n. **182**, il rimettente “ha senza dubbio ben argomentato il lamentato vizio di eccesso di delega, risultando chiarissime le ragioni le quali, da un lato, lo inducono a ritenere che la norma impugnata sia stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dalla relativa legge di delega e, dall’altro, gli impediscono di disapplicarla, rendendo invece necessario l’incidente di costituzionalità”.

L’eccepita erronea individuazione del parametro interposto rispetto all’art. 117, primo comma, Cost. è stata disattesa dalla sentenza n. **240**.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **27** e **194**).

La sentenza n. **27** ha sanzionato come inammissibile una questione relativa a una disposizione “colpita dalle censure di illegittimità nel solo dispositivo delle ordinanze di rimessione”. Infatti, nella motivazione “è stata omessa qualsiasi considerazione del contenuto precettivo della disposizione in esame. Nessun accenno si rinviene circa la rilevanza della disciplina (...) rispetto ai giudizi *a quibus*, né circa le ipotetiche ragioni di contrasto con i parametri costituzionali invocati”.

Un’eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione dell’atto di promovimento è stata rigettata dalla sentenza n. **166** secondo cui il rimettente “espone chiaramente che il requisito di durata della residenza, della cui legittimità si dubita, trova il proprio fondamento legislativo nella disposizione censurata, sicché solo in seguito alla (eventuale) dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione si potrà procedere alla disapplicazione degli atti amministrativi che tali requisiti riproducono. L’ordinanza di rimessione non presenta, dunque, le lamentate carenze di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza”. La sentenza n. **189** ha disatteso un’eccezione di inammissibilità “basata (...) su un solo asserito, e non esplicito, difetto di autosufficienza e di motivazione delle ordinanze di rimessione”. La sentenza n. **196** ha respinto un’eccezione di inammissibilità per carenza di motivazione.

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la carenza (sentenze nn. **143** e **160**), imprecisione (ordinanza n. **184**), contraddittorietà (sentenza n. **46**; ordinanza n. **184**) o inadeguatezza (ordinanza n. **54**) della prospettazione, l’omessa individuazione di un *tertium comparationis* idoneo e funzionale al giudizio di uguaglianza o di ragionevolezza intrinseca (ordinanza n. **184**) ovvero la carenza di motivazione sul punto e la necessaria indicazione delle relative disposizioni (sentenza n. **248**), la formulazione ancipite (sentenza n. **9**) della questione e l’esposizione di plurime opzioni ermeneutiche tra loro alternative (sentenza n. **46**). La sentenza n. **175** ha rammentato che – sebbene, in generale, l’ordinanza di rimessione non necessariamente debba concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, “essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure” – sono “inammissibili le questioni sollevate con una formulazione contraddittoria ed ambigua o con una conclusione ancipite”, quale “sarebbe, in ipotesi, la prospettazione alternativa di una censura diretta, al contempo, ad ampliare o a restringere il campo di applicazione della disposizione indubbiata. L’alternatività irrisolta della prospettazione della questione non consentirebbe (...) di identificare il verso della censura e ridonderebbe nella sua inammissibilità. Ma ben può, invece, il giudice rimettente prospettare in termini gradatamente sequenziali, e quindi subordinati, i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come principale e subordinata”.

Per la sentenza n. **9**, “è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo”, l’ordinanza di rimessione ha prospettato quesiti “dichiaratamente ancipiti”. La sentenza n. **46** ha sanzionato una questione “formulata in base a più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative, investenti disposizioni in parte distinte, lasciando alla Corte di dover scegliere quale sia l’interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità da dover infine scrutinare”, e, inoltre, caratterizzata dall’“assenza di un nesso di subordinazione logico-giuridica anche tra le qualificazioni (come tributo o prestazione d’imposta) del prelievo impugnato, declinate su un piano di sostanziale parità”. L’ordinanza n. **54** ha imputato al rimettente di avere omesso “passaggi motivazionali indispensabili per un’adeguata prospettazione delle questioni”, obliterando “la differenza tra la tutela del divieto di *bis in idem* nell’ambito della CEDU e nell’ambito dell’Unione europea” e trascurando sia di “esaminare i principi di diritto dell’Unione europea applicabili al caso di specie” sia di “motivare sui presupposti individuati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo per riconoscere natura sostanzialmente penale alla sanzione amministrativa”. La questione è stata così sollevata in base a una motivazione “carente, insufficiente e confusa dell’ordinanza di rimessione”. Secondo la sentenza n. **143**, il rimettente ha trascurato “la complessità delle riforme introdotte dalla legge n. 251 del 2005 e i suoi articolati effetti nei singoli casi” e ha omesso di illustrare se i reati contestati nel giudizio *a quo* “fossero in tutto o in parte prescritti quando la vittima aveva raggiunto la maggiore età”.

Eccezioni di inammissibilità per contraddittorietà della motivazione dell’ordinanza di rimessione sono state rigettate dalle sentenze nn. **33** e **240**. La sentenza n. **175** ha replicato all’asserita formulazione ancipite della questione che la rimettente “ha ipotizzato, in via principale, la radicale caducazione della notificazione diretta ad opera del concessionario, poi agente della riscossione, e, in via subordinata, la sua (asserita) *reductio ad legitimitatem* con l’innesto delle prescrizioni previste per l’ordinaria notifica a mezzo del servizio postale”. La sentenza n. **212** ha disatteso un’eccezione di inammissibilità per genericità e difetto di adeguata motivazione della censura sostenendo che i termini della questione sono stati “enucleati con un’argomentazione adeguata, che supera il vaglio preliminare di ammissibilità (...), giacché attiene al merito – e non al profilo preliminare dell’ammissibilità – la valutazione della forza persuasiva degli argomenti addotti”.

L’onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza, l’inammissibilità di questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità ovvero da altri giudici *a quibus*. Le ordinanze nn. **19** e **64** hanno rammentato che, “nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi”, non è ammessa la motivazione *per relationem*. Infatti, “il principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione” impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della ritenuta non manifesta infondatezza, “non potendo limitarsi ad un mero richiamo di quelli evidenziati dalle parti nel corso del processo principale (...) ovvero anche in altre ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi” (in termini analoghi l’ordinanza n. **85**).

L’ordinanza n. **19** ha così sanzionato la carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza che si risolveva “unicamente nel richiamo *per relationem* ad altra ordinanza del Consiglio di Stato”: “il rimettente si limita ad affermare che dall’art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (...) discende un obbligo di riapertura del processo interno, e a richiamare le considerazioni in diritto illustrate nella ordinanza di rimessione 4 marzo 2015, n. 2, dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato, considerazioni da ritenersi integralmente ritrascritte nella presente ordinanza collegiale”. L’ordinanza n. **64** ha rilevato che “il rimettente ha motivato l’ordinanza di rimessione mediante mero ed integrale rinvio alle argomentazioni contenute nell’istanza proposta dal difensore di alcuni degli imputati, limitandosi ad affermare che essa è da intendersi interamente qui ritrascritta e che si allega”. L’ordinanza n. **85** ha sottolineato che, “in punto di non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente si è limitato a richiamare genericamente il contenuto della sentenza n. 201 del 2016 (...), senza neanche indicare le ragioni dell’asserita violazione dell’art. 24 Cost., parametro, peraltro, evocato solo indirettamente”.

L’ordinanza n. **195** ha precisato che “la disciplina del giudizio incidentale non contempla (...)

interlocuzioni del giudice *a quo* successive all'atto di promovimento del giudizio, né (...) prevede che il rimettente possa modificare o arricchire *in itinere* il *thema decidendum* con esso fissato"; pertanto, non sono stati presi in considerazione "i contenuti dell'atto di integrazione", trasmesso alla Corte dal rimettente dopo la sentenza n. 53 del 2018, "con il quale si prospetta, in via subordinata, anche una ulteriore e distinta questione di legittimità costituzionale".

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Perciò, è stata censurata l'erronea (sentenza n. 153) o la non corretta (sentenza n. 23) individuazione della norma o disciplina sospettata di illegittimità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. 216; ordinanze nn. 8 e 202).

La sentenza n. 216 ha evidenziato che il denunciato trattamento differenziato dei reati in comparazione "è nella legge di delega e non già nella censurata disposizione del decreto legislativo. La scelta di differenziare i due reati (abrogando il primo e lasciando la qualificazione penale quanto al secondo), scelta che il tribunale rimettente ritiene contraria al principio di eguaglianza e di ragionevolezza, sarebbe ascrivibile al legislatore della legge delega – le cui valutazioni di natura politica rientrano nell'uso del potere discrezionale del Parlamento *ex art. 28* della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...) – e non già al Governo che ha emanato il decreto legislativo. Il tribunale rimettente invece censura (non già la legge di delega, ma) la disposizione del d.lgs. (...) così incorrendo in un'*aberratio ictus*".

In taluni casi, sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per erronea individuazione della norma censurata (sentenze nn. 53, 88, 99, 105, 224, 239).

La sentenza n. 53 ha sostenuto che la disciplina recata dalla disposizione contestata "è certamente la più prossima, per obiettivi e struttura, a quella che il rimettente reputa costituzionalmente necessario introdurre (...): il che giustifica la sua sottoposizione a scrutinio", non essendo possibile identificare "quale altra disposizione il rimettente avrebbe dovuto censurare". La sentenza n. 88 ha rilevato che, "alla luce delle vicende descritte dalle ordinanze di rimessione, la Corte di cassazione è chiamata a fare applicazione esclusivamente della norma denunciata" e correttamente non ha incluso nella doglianza una norma che non doveva applicare, "neppure in combinato disposto con quella della cui legittimità dubita". Secondo la sentenza n. 224, il contenuto normativo della censurata disposizione risulta integrato dal decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002, sicché la fonte primaria "vive nell'ordinamento e vi trova applicazione proprio attraverso le determinazioni quantitative operate in tale decreto".

Il vizio dell'atto di promovimento può riguardare, inoltre, la carente indicazione dell'intervento richiesto alla Corte dal giudice *a quo*. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* indeterminato (ordinanza n. 65), ambiguo (ordinanze nn. 65 e 184), oscuro (ordinanze nn. 65, 184, 191), incoerente rispetto alla censura (sentenza n. 102), incerto e contraddittorio (sentenza n. 143). La sentenza n. 67 ha rammentato che "l'indeterminatezza ed ambiguità del *petitum* comportano (...) l'inammissibilità della questione. Qualora poi il *petitum* sia di carattere additivo, è inammissibile la questione solo se l'ordinanza di rimessione ometta di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem*".

Secondo la sentenza n. 143, "la formulazione del *petitum* risente di una incertezza, rinvenibile nella stessa impostazione della questione" e "presenta risvolti di contraddittorietà. Da un lato, infatti, con la questione sollevata si lamenta un vizio di carattere omissivo (...). D'altro lato, però, il *petitum* (...) sembra implicitamente chiedere la reviviscenza della previgente e asseritamente più severa legislazione". L'ordinanza n. 184 ha imputato al rimettente un'ambiguità non superabile alla luce delle motivazioni dell'atto introduttivo: "il *petitum*, in ragione del carattere oscuro della sua formulazione, risulta affetto da una perplessità tale da precludere il vaglio nel merito delle questioni".

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo o manipolativo non costituzionalmente obbligato (sentenza n. 6; ordinanza n. 234), specialmente in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 45), eccentrico rispetto ai principi generali del sistema del diritto penale italiano (ordinanza n. 220) ovvero costituente una novità di sistema non costituzionalmente imposta (sentenza n. 250).

La sentenza n. 6 ha osservato che la "scarna motivazione" dell'atto di promovimento "nulla dice sul perché l'addizione invocata sia considerata costituzionalmente obbligata". Secondo la sentenza n. 250,

l'auspicato intervento "risulterebbe collocato al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, rimesso piuttosto a scelte di riforma affidate al legislatore".

La sentenza n. **34** ha, invece, rigettato una questione riconoscendo alla richiesta pronuncia additiva una "valenza di innovazione sistemica, riservata alla discrezionalità del legislatore".

Talvolta i Giudici hanno respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **67, 86, 166, 180, 196**), per la richiesta di interventi additivi o manipolativi rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **33**), in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate (sentenze nn. **53, 99, 166, 222, 233**; ordinanza n. **207**) ovvero per la pretesa insindacabilità delle scelte discrezionali del legislatore (sentenza n. **239**; ordinanza n. **96**).

La sentenza n. **33** ha precisato che il rimettente "non invoca una pronuncia di tipo additivo, ma formula – inequivocamente – un *petitum* di segno meramente ablativo, richiedendo la rimozione pura e semplice del delitto di ricettazione dal catalogo dei reati cui accede la misura patrimoniale in discussione". Per la sentenza n. **67**, benché il giudice *a quo* "non indichi il contenuto della pronuncia che la Corte dovrebbe adottare qualora ritenesse fondate le questioni (...), tuttavia, dal tenore complessivo della motivazione, emerge con sufficiente chiarezza il verso" delle stesse. La sentenza n. **86** ha ritenuto che il rimettente richiede una "pronuncia sostitutiva" ai fini della "*reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata". L'ordinanza n. **96** ha affermato che "la discrezionalità spettante al legislatore (...) trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza", il quale "vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali"; pertanto, la sussistenza della discrezionalità legislativa "non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore (...), quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono" e di cui la Corte non può non tenere conto. La sentenza n. **99** ha puntualizzato che l'espressione adoperata dal rimettente "deve essere letta come esplicativa, non già dell'intenzione di richiedere un intervento sostitutivo, bensì delle ragioni poste a fondamento delle censure desunte dalla motivazione. Non è chiesta dunque una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo, ma una pronuncia caducatoria della norma nella parte in cui essa prevede la possibilità dell'esclusione (...) del diritto al rimborso anche nel caso di recesso esercitato dal socio a seguito della trasformazione delle banche popolari sopra soglia, esclusione che comporterebbe il totale sacrificio dell'interesse del socio recedente, evitabile invece, a giudizio del rimettente, con la soluzione legislativa ipotizzata. Depone nel senso indicato anche il dato letterale del *petitum* dell'ordinanza di remissione, che, parlando di limiti temporali predeterminati dalla legge e di previsione legale di un interesse corrispettivo, esclude l'intenzione del giudice *a quo* di chiedere" alla Corte di "sostituirsi al legislatore". Secondo la sentenza n. **166**, il rimettente "non sollecita un intervento sostitutivo (...) che introduca una nuova disciplina in tema di requisiti di accesso al (...) fondo di sostegno ai canoni di locazione. L'ordinanza lamenta, invece, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata reca una irragionevole discriminazione tra gli aspiranti alla provvidenza, a danno dei soli cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, per i quali soltanto è richiesta una residenza qualificata: la richiesta (...) è chiara e prospetta un *petitum* che mira ad eliminare tale discriminazione attraverso una mera ablazione". La sentenza n. **180** ha sostenuto che il *petitum* è "sufficientemente chiaro nel suo verso perché mira a eliminare l'interferenza del codice di autoregolamentazione nella disciplina della libertà personale". Per la sentenza n. **239**, il rimettente ha investito la Corte del "compito di accertare l'esistenza di un vizio di manifesta irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore italiano, senza che sia così in alcun modo scalfita la discrezionalità di quest'ultimo in materia elettorale. (...) il giudice rimettente non chiede una pronuncia sostanzialmente additiva o sostitutiva della vigente clausola di sbarramento con altra ritenuta conforme al canone di ragionevolezza, ma si limita a rilevare il contrasto della normativa censurata con i parametri costituzionali".

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione dell'oggetto e dei parametri non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'atto di promovimento renda chiaro il significato della questione, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **16, 32, 114, 116, 126, 224, 225**; ordinanza n. **242**).

Al cospetto di una censura apparentemente riferita nell'ordinanza di remissione all'intero art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella sentenza n. **16** i Giudici hanno agevolmente desunto dalla motivazione che "il dubbio di legittimità costituzionale riguarda, in realtà, il solo primo comma dello stesso articolo, nella parte in cui stabilisce che in caso di impugnazioni inammissibili non si dà luogo alla liquidazione del compenso del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato". La sentenza n. **32** ha osservato che il

rimettente “denuncia la violazione del principio di eguaglianza richiamando, in motivazione, il secondo comma dell’art. 3 Cost. che riguarda la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale all’eguaglianza dei cittadini”. Tuttavia, “al di là del riferimento testuale del parametro di costituzionalità indicato dal giudice rimettente, la formulazione sostanziale della censura è inequivocabilmente diretta a denunciare la violazione del primo comma dell’art. 3 Cost. in ragione della dedotta comparazione tra la fattispecie prevista dalla disposizione censurata, quale destinataria della disciplina di tutela posta dal d.lgs. n. 122 del 2005, e quella oggetto del giudizio *a quo*, in essa non compresa. Il raffronto tra le due fattispecie, ritenute dal giudice rimettente omogenee e parimenti meritevoli della medesima disciplina di tutela, farebbe emergere l’ingiustificatezza della disciplina differenziata e perciò la violazione del principio di eguaglianza”. La sentenza n. **114** ha precisato che “oggetto dell’incidente di costituzionalità è solo l’art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, e non anche l’art. 3, quarto comma, lettera a), del decreto-legge n. 203 del 2005, seppur indicato nel dispositivo delle ordinanze di rimessione, ma soltanto ove occorra e senza che alcuna censura nei suoi confronti sia mossa dal tribunale rimettente. Infatti tale ultima disposizione (...) è richiamata dal giudice rimettente al solo fine di confermare l’applicabilità dell’art. 57 citato nel giudizio *a quo* e quindi al fine di coonestare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di tale disposizione; la quale è l’unica investita dalle censure”. Secondo la sentenza n. **116**, l’irragionevolezza della disposizione denunciata e la lesione del legittimo affidamento “vengono evocate unicamente in relazione all’art. 41 Cost., senza che, né nel dispositivo, né nella motivazione, sia menzionato il parametro costituzionale dell’art. 3”. Tuttavia, il riferimento all’art. 3 Cost. emerge “in modo sufficientemente chiaro, ancorché implicito, dal contesto dell’ordinanza di rimessione”. La sentenza n. **126** ha rilevato che il giudice *a quo*, “sebbene richiami quale parametro costituzionale violato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, svolge le proprie argomentazioni in riferimento alla tutela dell’ambiente”. L’indicazione dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. è apparsa come “un mero errore materiale, tenuto conto che entrambe le potestà esclusive statali” sono enunciate dalla censurata disciplina; pertanto, non è stato reputato precluso l’esame della questione in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., “risultando i termini della stessa sufficientemente chiari”. Per la sentenza n. **224**, sebbene il rimettente “riferisca le proprie censure all’intero art. 4 della legge n. 319 del 1980”, la motivazione degli atti di promovimento lascia agevolmente intendere che “i dubbi di legittimità costituzionale riguardano, in realtà, il solo secondo comma di tale disposizione”. La sentenza n. **225** ha chiarito che l’erronea indicazione, nelle ordinanze di rimessione, della disposizione censurata “come art. 5-*quinquies* (del quale non esiste un comma 8) costituisce un mero errore materiale, ininfluenza ai fini dell’ammissibilità delle questioni. Nelle motivazioni sono infatti chiaramente individuati sia la disposizione della legge n. 208 del 2015, che ha inserito nella legge n. 89 del 2001 l’art. 5-*sexies* (...), sia il contenuto precettivo del comma 8 dello stesso art. 5-*sexies*, oggetto delle censure, sicché si deve escludere che sussista dubbio alcuno in ordine alla identificazione della norma sottoposta allo scrutinio”. A giudizio dell’ordinanza n. **242**, “il riferimento fatto nell’ordinanza alle lettere e), i), l) del secondo comma dell’art. 119 Cost. è frutto di un evidente refuso, tale da non mettere in discussione la puntuale individuazione del parametro”.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un’erronea, incompleta o inadeguata ricostruzione (sentenze nn. **80**, **102**, **134**, **224**; ordinanze nn. **30**, **136**, **202**) del quadro normativo di riferimento.

Secondo l’ordinanza n. **30**, “l’erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento mina irrimediabilmente l’*iter* argomentativo posto a base della valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza effettuata nell’ordinanza di rimessione”. Per la sentenza n. **80**, la mancata considerazione della specifica disciplina che continua a regolare la materia, benché precedente alla disposizione censurata, “in base al principio per cui la legge speciale non è derogata dalla posteriore legge generale”, compromette “l’*iter* logico argomentativo posto a fondamento” della questione. La sentenza n. **134** ha osservato che la “mancata considerazione della legge n. 165 del 2004, l’erronea valutazione dell’attuale portata dell’art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981, nonché l’incompleta ricognizione della disciplina in materia delle altre autonomie speciali compromettono irrimediabilmente l’*iter* logico argomentativo delle censure prospettate, le quali si fondano sull’erronea premessa che il regime di incompatibilità dei consiglieri regionali sia tuttora caratterizzato da una rigida disciplina statale unitaria”. La sentenza n. **224** ha ritenuto che le complessive carenze nella ricostruzione del quadro normativo “compromettono il percorso argomentativo posto a fondamento della non manifesta infondatezza delle questioni”.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **40**, **67**, **212**, **213**).

La sentenza n. **40** ha chiarito che la legge regionale asseritamente trascurata dal rimettente “non modifica l’ambito applicativo della disposizione censurata, né influisce sulla rilevanza della questione”. Per la sentenza n. **213**, la premessa ermeneutica dalla quale muove il dubbio di costituzionalità “non è *prima facie* implausibile e si fonda su un’approfondita ricognizione delle diverse discipline e, in particolare, della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale”.

## 5. La riproposizione delle questioni

Talune pronunce hanno riguardato questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell’ambito del medesimo giudizio principale.

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità poiché non è preclusa a un giudice la possibilità di sollevare la stessa questione di legittimità costituzionale, allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale e il rimettente abbia rimosso gli elementi ostativi a una decisione di merito.

L’ordinanza n. **3** ha dichiarato manifestamente infondata una questione che l’ordinanza n. 18 del 2016 aveva ritenuto manifestamente inammissibile “perché prospettata, insieme con un’altra, in modo alternativo”, non avendo il giudice *a quo* posto le due questioni in un rapporto di subordinazione. La sentenza n. **223** ha accolto questioni costituenti “la sostanziale riproposizione di censure (...) dichiarate inammissibili dalla sentenza n. 68 del 2017” per carenza di motivazione e per erroneità del presupposto interpretativo. Invero, le questioni “si fanno carico dei rilievi contenuti nella sentenza n. 68 del 2017” e le relative ordinanze di rimessione “forniscono – da un lato – una specifica motivazione alla censura relativa all’art. 3 Cost.; e illustrano – dall’altro lato – le ragioni per le quali il complessivo trattamento sanzionatorio sopravvenuto, comprensivo della nuova confisca per equivalente, risulterebbe maggiormente afflittivo rispetto a quello previgente”.

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

La sentenza n. **47** ha rigettato questioni in rapporto alle quali l’ordinanza n. 80 del 2015 aveva restituito gli atti in virtù della sopravvenuta sentenza API della Corte di giustizia dell’Unione europea del 4 settembre 2014 e dell’abrogazione delle disposizioni censurate ad opera della legge n. 190 del 2014. I Giudici hanno ritenuto rilevanti le questioni limitatamente al regime transitorio delle tariffe per i trasporti nazionali per conto terzi, puntualizzando che la sentenza europea “concerne solo la determinazione dei costi minimi demandata all’Osservatorio sulle attività di autotrasporto”: “la prima deliberazione dell’Osservatorio è avvenuta il 2 novembre 2011” mentre “le questioni riguardano, per la parte maggiore, contratti stipulati ed eseguiti nel periodo 2010-2011, in vigenza quindi del regime transitorio di cui all’art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, che rimetteva la determinazione dei costi minimi al Ministero delle infrastrutture e trasporti”. Inoltre, nessuna incidenza ha avuto la legge n. 190 del 2014, che ha abrogato il regime dei corrispettivi minimi, poiché “nel caso di specie vengono in rilievo contratti di trasporto a cui devono comunque applicarsi le disposizioni abrogate”.

In generale, la sentenza n. **222** ha rammentato che “la precedente statuizione di altro collegio giudicante circa l’irrelevanza o la manifesta infondatezza di una questione di legittimità prospettata dalle parti non impedisce a un giudice che intervenga successivamente nel medesimo processo di considerare, all’opposto, rilevante e non manifestamente infondata la medesima questione. Ciò vale (...) anche rispetto al giudice del rinvio, che è certamente vincolato ai principi di diritto formulati nella sentenza di annullamento, ma conserva pur sempre il potere di sottoporre” alla Corte “gli eventuali dubbi di legittimità costituzionale che egli nutra nei confronti delle disposizioni che è tenuto ad applicare nel giudizio di rinvio, in forza delle indicazioni della sentenza di annullamento (...); principio, questo, che non può non valere anche per la sezione della Corte di cassazione che sia chiamata, a sua volta, a scrutinare la legittimità della sentenza pronunciata in sede di rinvio”.

## 6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Lo scrutinio di costituzionalità deve avere per oggetto un atto avente forza di legge. La giurisdizione della Corte, infatti, “è limitata alla cognizione dell’illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e non si estende a norme di natura regolamentare, neppure ai regolamenti di delegificazione (...). Il sindacato di costituzionalità della normativa subprimaria è rimesso alla cognizione del giudice comune: alla giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo e al potere di disapplicazione incidentale di ogni altro giudice” (sentenza n. **200**).

Nel 2018 **119** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **22** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **2, 14, 52, 110, 113, 150, 151, 160, 177, 188, 196, 209, 217**; ordinanze nn. **154, 192, 242**) e speciali (sentenze nn. **40, 46, 80, 89, 134**; ordinanza n. **30**) e **2** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenza n. **9**; ordinanza n. **76**). Le questioni definite dalla sentenza n. **46** hanno avuto ad oggetto norme statali e regionali.

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

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Tuttavia, la sussistenza di uno stretto legame tra una norma legislativa e una fonte secondaria su di essa fondata consente l’estensione a quest’ultima del sindacato di legittimità costituzionale. Infatti, “ove la regolamentazione censurata di illegittimità costituzionale sia rappresentata, nella sostanza, dal combinato disposto di una norma primaria e di una subprimaria e se la prima risulta in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria, è possibile il sindacato di costituzionalità sulla norma primaria tenendo conto che quella subprimaria ne costituisce un completamento del contenuto prescrittivo”. Così la sentenza n. **200** che ha ritenuto ammissibile una questione avente ad oggetto un precetto risultante dal combinato disposto di una norma avente forza di legge e di una norma regolamentare che riempie di contenuto la prima che, a sua volta, “attrae al livello primario” la seconda. La sentenza n. **224** ha altresì ribadito che “laddove venga sollevata una questione di legittimità costituzionale riguardante una disciplina risultante dal raccordo tra la disposizione di legge e una fonte regolamentare – e le specificazioni espresse dalla normativa secondaria siano strettamente collegate al contenuto della prima – la questione non è inammissibile, potendo riguardare la fonte primaria così come integrata dalla disposizione regolamentare”.

La sentenza n. **180** ha rigettato un’eccezione erariale di inammissibilità di censure “testualmente indirizzate nei confronti di una norma primaria” ma asseritamente riguardanti in realtà la disciplina posta da una disposizione di rango subprimario. Invero, il “tenore testuale ed il contenuto sostanziale delle ordinanze di rimessione” hanno smentito simile ricostruzione poiché il rimettente “ha censurato la norma primaria (...) nella parte in cui consente alla norma subprimaria (...) di regolare l’esercizio del diritto del difensore di astenersi dall’udienza, in ipotesi di processo penale con imputato in custodia cautelare, in adesione all’astensione collettiva proclamata dall’associazione di categoria, individuando le prestazioni indispensabili in termini tali che la regolamentazione così posta interferisce con la disciplina della libertà personale ed entra in conflitto con numerosi parametri costituzionali. La censura, pertanto, è diretta proprio alla norma primaria che non avrebbe dovuto consentire ciò che poi la norma subprimaria ha regolamentato”.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata comporta il venir meno dell’oggetto della questione e, quindi, la relativa (manifesta) inammissibilità (sentenza n. **222**; ordinanza n. **190**).

La sentenza n. **222** ha precisato che l’accoglimento della prima questione ha reso inammissibile, “per sopravvenuta carenza di oggetto”, la seconda questione relativa ad altra disposizione il cui contenuto, prevedendo un rinvio mobile alla norma incisa dalla pronuncia, “è destinato a essere automaticamente modificato” in conseguenza di essa.

L’abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell’incidente di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **43, 125, 126**; ordinanze nn. **25, 154, 156**). In termini generali, la sentenza n. **125** ha puntualizzato che “non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di

costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza”. Infatti, la Corte può ritenere che “la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza”. In simili casi, in cui “la novella presenta un’incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita” e “si è quindi ritenuto che essa non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*”, è stata esclusa la necessità di restituire gli atti al rimettente. “Ove invece la nuova disposizione abbia un impatto maggiore in termini di incidenza sulla portata normativa della disposizione censurata, sì da integrarla, modificarla o finanche abrogarla, in tutto o in parte, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti i presupposti dell’incidente di costituzionalità. Se poi in particolare la nuova disposizione non vale a revocare in dubbio la rilevanza della questione, ritenuta dal giudice rimettente, nel senso che essa comunque permane, (...) la possibile incidenza dello *ius superveniens* va valutata essenzialmente con riferimento all’altro presupposto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la non manifesta infondatezza della questione. (...) A tal fine rileva in generale – affinché si possa procedere, nell’immediato, al controllo di costituzionalità piuttosto che restituire gli atti al giudice rimettente – non solo il contenuto della nuova disposizione, ove in ipotesi modellato sul principio *tempus regit actum*, ma anche il verso della sua incidenza. Ossia persiste, sotto questo profilo, la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l’applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (...) ma anche ove la prima incida su quest’ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale (...). In questa evenienza – ove la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale – può essere” la Corte a “valutare il *novum* normativo per verificare la persistente sussistenza di tale condizione di ammissibilità del giudizio incidentale. Quando invece, nei giudizi in via incidentale, l’intervento del legislatore è orientato nella stessa direzione dell’ordinanza di rimessione, con l’effetto di ridimensionare o finanche emendare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente, deve di norma essere investito il giudice rimettente perché rivaluti il presupposto dell’incidente di costituzionalità, costituito dalla non manifesta infondatezza della questione”. Parimenti, la Corte “ha ritenuto di dover restituire gli atti al giudice rimettente – con sentenza piuttosto che con ordinanza – in un caso in cui sulla non manifesta infondatezza della sollevata censura di costituzionalità incideva una sopravvenuta pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo, orientata nel senso di ridimensionare un vincolo derivante dalla normativa convenzionale sovranazionale, allegato dall’ordinanza di rimessione a fondamento delle censure”.

Sovente le sopravvenienze normative non sono state ritenute influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **9, 33, 39, 43, 52, 104, 113, 177, 188, 194, 209, 218, 222, 231, 236, 239**; ordinanza n. **76**). La sentenza n. **194** ha precisato che la Corte può “autonomamente valutare in che misura lo *ius superveniens* incida sul (...) giudizio incidentale e se si spinga fino a modificare la norma censurata quanto alla parte oggetto” delle doglianze.

La sentenza n. **9** ha esaminato prioritariamente “i profili di inammissibilità attinenti ai termini delle questioni”, prima di “considerare l’eventuale incidenza dello *ius superveniens*”. La sentenza n. **33** – pur sottolineando come, “successivamente all’ordinanza di rimessione, la norma censurata sia stata oggetto di ben cinque interventi novellistici” – ha ritenuto le sopravvenienze normative ininfluenti o comunque non tali da giustificare la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. In particolare, talune innovazioni si sono mosse “in direzione antitetica rispetto all’intervento auspicato dall’ordinanza di rimessione”. La sentenza n. **39** – dopo aver rammentato che la norma censurata è stata prima trasfusa nel Codice dell’ordinamento militare e poi abrogata dal d.l. n. 78 del 2010 – ha precisato che le modifiche “non mutano (...) i termini della questione (...) che il rimettente ha sollevato con riguardo alla disposizione originaria, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie controversa”. La sentenza n. **43** non ha accolto una richiesta erariale di restituzione degli atti, osservando che “l’art. 11 del d.lgs. n. 158 del 2015 non costituisce *ius superveniens* in quanto è anteriore all’ordinanza di rimessione del 30 giugno 2016 e che, in ogni caso, “la descrizione dei fatti esposta dal rimettente consente di escludere la sussistenza della causa di non punibilità” introdotta dalla citata disposizione. Per l’ordinanza n. **76**, “lo *ius superveniens* non può venire in rilievo con riguardo a questioni sollevate nell’ambito di giudizi di impugnazione di atti amministrativi, giacché, per il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla

situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”. Pertanto, sono stati ritenuti insussistenti “i presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* ai fini di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, risultando palese l’ininfluenza dello *ius novum* nel giudizio principale”. Secondo la sentenza n. **104**, la normativa sopravvenuta “non muta i termini della questione”, sicché, non è necessario, “alla luce di una sopravvenienza che non dispiega alcun effetto sul giudizio principale, restituire gli atti al rimettente perché rinnovi la valutazione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza”. Nel disattendere una richiesta regionale di restituzione degli atti, la sentenza n. **177** ha osservato che la disposizione sopravvenuta “non è successiva all’ordinanza di rimessione, in quanto contenuta in una legge pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 31 marzo 2017, n. 28, ed entrata in vigore il giorno stesso del deposito dell’ordinanza di rimessione (il 1° aprile 2017)”. La sentenza n. **188** ha rigettato un’eccezione di inammissibilità sostenendo che lo *ius superveniens*, sostitutivo della disposizione censurata, “si applica ai contributi consortili dovuti per annualità successive alla entrata in vigore della nuova legge, che pertanto non regola la fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, relativa a contributi consortili dovuti per l’anno 2010. Per la stessa ragione, non occorre restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni di costituzionalità, trattandosi, in tutta evidenza, di disposizione che, in quanto innovativa *ex nunc*, egli non deve applicare (...) e non già di disposizione modificativa *ex tunc* della norma applicabile; ciò che invece avrebbe richiesto di valutare se permanessero, o no, le condizioni di ammissibilità della questione”. La sentenza n. **194** ha escluso la necessità di restituire gli atti al rimettente per una rinnovata valutazione sulla permanenza o meno dei dubbi di legittimità costituzionale in quanto lo *ius superveniens* non ha intaccato il contestato meccanismo normativo e non ha mutato i termini essenziali della questione. La sentenza n. **218** ha evidenziato che l’intervenuta modifica di una delle denunciate disposizioni “non ha inciso in maniera sostanziale sulla disciplina” censurata, “essendosi limitata a sostituire un erroneo richiamo normativo. Pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione sulla rilevanza, sarebbe superflua e in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, comportando un inutile allungamento dei tempi dei giudizi *a quibus*”. La sentenza n. **222** ha sottolineato che la censurata disciplina “è rimasta immutata ed è tuttora in vigore”, non avendo il Governo esercitato *in parte qua* la delega conferita con la legge n. 103 del 2017. La sentenza n. **231** – pur dando atto che, nelle more del giudizio, è sopravvenuto il d.lgs. n. 122 del 2018 con cui il Governo ha, tra l’altro, riformato le disposizioni oggetto di censura – ha escluso che l’intervenuta modifica imponesse di restituire gli atti ai rimettenti, “essendo essa ininfluenza nei giudizi *a quibus*”. Infatti, le disposizioni del decreto acquistano efficacia decorso un anno dalla data della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Per la sentenza n. **239**, “la decisione 2018/994/UE, Euratom non è stata ancora approvata dagli Stati membri e (...) entrerà in vigore solo il primo giorno dopo la ricezione dell’ultima notifica. In secondo luogo, le questioni (...) riguardano la normativa previgente rispetto alla decisione 2018/994/UE, Euratom, con la conseguenza che il loro eventuale accoglimento sarebbe idoneo a produrre l’annullamento parziale dell’atto di proclamazione dei candidati eletti nel 2014 (...). Non rilevando dunque la citata decisione nel giudizio *a quo*, non vi è (...) motivo di restituire gli atti al rimettente”.

La sentenza n. **115** non ha accolto la richiesta di restituzione degli atti avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri e da una delle parti private costituite, reputando che il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia, con sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M.B., circa la compatibilità del diritto dell’Unione europea con i principi supremi dell’ordine costituzionale è rimesso alla Corte costituzionale mentre al giudice comune spetta il ruolo, pur essenziale, di porre il dubbio sulla legittimità costituzionale della normativa nazionale che dà ingresso alla norma europea generatrice del preteso contrasto.

Infine, per giurisprudenza consolidata, la denuncia di eventuali inconvenienti di mero fatto non rileva ai fini del controllo di legittimità costituzionale (sentenze nn. **132** e **225**).

Peraltro, la sentenza n. **132** ha chiarito che il meccanismo denunciato come distorsivo dal rimettente “non può (...) considerarsi un mero inconveniente di fatto, in quanto tale non censurabile con una questione di legittimità costituzionale, perché deriva dalla stessa struttura normativa del giudizio amministrativo impugnatorio”.

## 7. Il parametro del giudizio

La frequente denuncia di ipotizzate violazioni dell’art. 117, primo comma, Cost. – che prescrive al

legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – ha nuovamente indotto la Corte a soffermarsi sui rapporti dell'ordinamento interno con quello europeo e con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala la sentenza n. **99**, ove si è rammentato che il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea “non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente (...) e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo”. Nella specie, si è escluso, per l'inequivoco significato della pertinente disciplina sovranazionale, che ricorressero i presupposti per accogliere l'istanza, proposta in via subordinata da alcune parti, di investire il supremo giudice europeo. Il Collegio ha altresì negato di dover interpellare la Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale sulla validità della detta disciplina, come ugualmente richiesto dalle parti private. La sentenza n. **239** ha parimenti rigettato una richiesta, formulata da alcune parti costituite, di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in quanto “la questione della compatibilità con i trattati del sistema di soglie facoltative, variabili e nazionali non è pregiudiziale alla decisione della questione di costituzionalità” ed è stata prospettata “in un rapporto di subordinazione e non di pregiudizialità” rispetto alla seconda.

Il tema dei rapporti tra ordinamento interno e norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) è stato sviluppato nelle sentenze nn. **43** e **120**.

La sentenza n. **43** ha ribadito che le disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli addizionali “vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU (...) che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata”. Il mutamento di significato della normativa interposta, determinato da una sopravvenuta pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo “che esprime il diritto vivente europeo”, ha comportato la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza della questione. La sentenza n. **120**, nel motivare l'ammissibilità dell'evocazione quale parametro interposto della Carta sociale europea, ha osservato che essa “presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU. Se quest'ultima, infatti, ha inteso costituire un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali civili e politici (...), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché (...) gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo”. Per queste sue caratteristiche, la Carta “deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento” della Corte cui deve essere “prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione”.

In relazione all'evocato parametro interposto dell'art. 7 CEDU, la sentenza n. **22** ha ritenuto impropriamente richiamato (accanto all'art. 117, primo comma, Cost.) l'art. 11 Cost. Si è registrata una sola ipotesi in cui i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. **6**).

L'art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **6, 12, 14, 22, 24, 77, 88, 89, 92, 93, 99, 105, 114, 126, 132, 135, 158, 167, 177, 194, 212, 222, 223, 240, 248** e con le ordinanze nn. **19, 54, 154, 190, 207, 234**.

La sentenza n. **194** ha sanzionato come inammissibile una questione in cui il rimettente aveva evocato, quale parametro interposto rispetto agli artt. 117, primo comma, e 76 Cost., una convenzione internazionale non ratificata dall'Italia, come tale inidonea a generare vincoli costituzionalmente imposti al legislatore nazionale.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **9, 14, 52, 110, 113, 126, 150, 151, 160, 177, 196, 209, 217**; ordinanze nn. **76, 192, 242**). Talvolta, è stato evocato il contrasto con lo statuto di ente ad autonomia differenziata (sentenze nn. **46** e **134**; ordinanza n. **76**).

La sentenza n. **14** ha esaminato prioritariamente, “in quanto logicamente preliminari”, le censure di violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost. con le quali il rimettente revocava in dubbio la competenza della Regione ad adottare la norma impugnata.

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **2, 15, 52, 113, 126, 134, 160, 188**; ordinanze nn. **192 e 242**).

Infine, si segnalano le sentenze nn. **4, 10, 189** in materia di delega legislativa nonché la sentenza n. **99** sulla sindacabilità dei presupposti che legittimano l’adozione del decreto-legge.

La sentenza n. **189** ha precisato che la censura di violazione dell’art. 76 Cost. “viene preliminarmente in esame per il suo carattere pregiudiziale, in quanto inerente al corretto esercizio della funzione legislativa”.

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

Come già accennato *supra* (par. 4), l’esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un’interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un’interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali. In ossequio alla regola di conservazione degli atti giuridici, i Giudici hanno confermato che, in linea di principio, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)” (sentenza n. **77**). La sentenza n. **77** ha altresì puntualizzato che, “ove sia improbabile o difficile” prospettare “un’interpretazione costituzionalmente orientata”, la questione deve essere scrutinata nel merito. L’ordinanza n. **207** ha ribadito che “l’onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all’incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione”; e non influisce sull’ammissibilità delle questioni “la circostanza che il presupposto ermeneutico su cui esse poggiano risulti recepito (...) in un’unica pronuncia resa da una sezione semplice della Corte di cassazione (...) che, proprio perché isolata, non sarebbe di per sé idonea a determinare (...) la formazione di un diritto vivente”. Per contro, lo scrutinio del merito “è precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione, da parte del giudice *a quo*, della possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il loro superamento o da renderli comunque non rilevanti nel procedimento *a quo*” (sentenza n. **91**).

La sentenza n. **91** ha sanzionato l’inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme, osservando che il rimettente “non ha compiuto un accurato esame delle opzioni interpretative rese possibili dal contesto normativo in cui si colloca la norma censurata”; ne è derivata l’inammissibilità di questioni “poste senza tenere conto della praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata, diversa da quella prospettata e coerente con la cornice normativa in cui la norma si colloca”.

La Corte ha, invece, esaminato il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti posti dall’ordinamento all’attività ermeneutica. La recente giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **15** ha escluso che “il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* ad un’interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d’inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, quando vi sia un’adeguata motivazione circa l’impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione”. La sentenza n. **132** ha precisato che “esula dall’ammissibilità e attiene, per contro, al merito della questione” l’interrogativo “se l’ermeneusi prescelta sia da considerare la sola persuasiva”; e che l’esame del merito “richiede, in primo luogo, la verifica della praticabilità di valide alternative ermeneutiche che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme a Costituzione”.

In taluni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **15, 40, 77, 132, 135, 197**; ordinanza n. **207**).

La sentenza n. **77** ha riconosciuto ai rimettenti di avere, “con motivazione plausibile, escluso la possibilità di interpretazione adeguatrice della disposizione censurata”. Per la sentenza n. **132**, “il rimettente

ha espressamente escluso di poter praticare una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata”, “sulla base di una motivazione articolata e congrua”. La sentenza n. **135** ha sostenuto che il rimettente “ha (...) non già omesso, bensì risolto con esito negativo la verifica di praticabilità di una esegesi costituzionalmente orientata della normativa denunciata, per l’ostacolo che ha, non immotivatamente, ravvisato nella lettera della stessa. E ciò consente di superare il vaglio di ammissibilità delle questioni conseguentemente sollevate, la correttezza, o meno, del cui presupposto interpretativo, attiene, invece, al merito e cioè alla successiva verifica di fondatezza o non delle questioni”.

La sentenza n. **13** ha evidenziato che “il giudice *a quo* ritiene ostativa ad un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata l’esistenza di un diritto vivente, di cui sarebbero espressione le richiamate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione”. La sentenza n. **32** ha ritenuto ammissibile la questione “sotto il profilo della plausibile esclusione di una diversa lettura della disposizione censurata in chiave di interpretazione adeguatrice, avendo il tribunale rimettente puntualmente e correttamente rilevato che il dato testuale della disposizione non consente l’estensione della speciale normativa di tutela”. Per la sentenza n. **41**, il rimettente – osservando che la lettera della disposizione “non permette alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, a causa dell’inequivoco riferimento al limite di tre anni previsto ai fini della sospensione dell’ordine di esecuzione della pena detentiva” – “ha assolto con motivazione adeguata e convincente il proprio obbligo di verificare la praticabilità dell’interpretazione adeguatrice prima di sollevare un incidente di legittimità costituzionale, sicché le questioni sono (...) ammissibili”. La sentenza n. **43** ha considerato ammissibile il quesito, essendo stata “motivatamente e convincentemente esclusa la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata”. Ad avviso della sentenza n. **88**, il rimettente non doveva “motivare l’impraticabilità dell’interpretazione adeguatrice prospettata dall’Avvocatura, incompatibile con il diritto vivente”. La sentenza n. **114** ha riconosciuto che il rimettente “ha sperimentato la possibilità di interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, ma l’ha correttamente esclusa perché il suo dato testuale è inequivocabile”. Secondo la sentenza n. **173**, il rimettente “ha adeguatamente motivato le ragioni critiche che lo inducono a non ritenere percorribile la interpretazione costituzionalmente orientata” adottata invece dal giudice di primo grado.

L’attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un’acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l’erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell’inammissibilità le sentenze nn. **2** e **105**, della manifesta inammissibilità l’ordinanza n. **76** e nel senso della manifesta infondatezza l’ordinanza n. **237**. Le sentenze nn. **16**, **22**, **24**, **53**, **99**, **116**, **131**, **218**, **240** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l’erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente. L’erroneo presupposto rilevato dalla sentenza n. **105** è consistito nel fatto che il rimettente ha negato ogni rilievo ai fini della decisione del processo *a quo* a una precedente sentenza di illegittimità, ascrivibile alla categoria delle additive di principio che, ove enunciate in maniera puntuale e quindi suscettibili di diretta applicazione, impongono di ricercare all’interno del sistema la soluzione più corretta, anche quando la pronuncia rimetta al legislatore l’attuazione del principio da essa introdotto. Infatti, “è dovere del giudice, chiamato ad applicare la Costituzione” e le sentenze adottate a garanzia della stessa, “fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell’ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione. In tale direzione, del resto, si è già orientato il diritto vivente, quando ha affermato che, nelle more dell’intervento legislativo, la norma applicabile, idonea a produrre effetti nell’ordinamento, è solo quella che si ispira al principio enunciato” dalla Corte.

La sentenza n. **52** ha sanzionato con l’inammissibilità della questione il difetto di motivazione in ordine alla premessa interpretativa accolta dal rimettente. Per i Giudici, la positiva verifica della sussistenza della giurisdizione non esclude il potere della Corte di “valutare la correttezza della premessa interpretativa da cui muove il rimettente”. “Il controllo in ordine alla giurisdizione concerne infatti la sussistenza di un presupposto della legittima instaurazione del giudizio principale. Rispetto a questo costituisce verifica diversa (successiva, nonché logicamente e giuridicamente differente) quella avente ad oggetto il contenuto della disposizione censurata. Quest’ultima attiene infatti alla premessa interpretativa, della quale si impone il controllo (...) anche allo scopo di stabilire la pertinenza” dei parametri evocati.

Il potere-dovere dell’autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali porta la Corte a escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di

soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di “tutela” a favore del giudice comune. È così consolidato l’atteggiamento di rifiuto dei Giudici di assecondare richieste volte a ottenere un avallo all’opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, che evidenziano un uso improprio dell’incidente di costituzionalità.

In diverse occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenze nn. **33** e **69**; ordinanza n. **207**).

La sentenza n. **33** ha escluso che “le considerazioni svolte dal giudice *a quo* in sede di motivazione sulla rilevanza (...) trasformino l’odierno incidente di costituzionalità in una *quaestio facti* attinente all’interpretazione e all’applicazione della norma censurata”.

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un “diritto vivente”, definibile come l’interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice vi è l’alternativa tra seguire un’interpretazione adeguatrice (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma vivente. Secondo la sentenza n. **39**, il giudice *a quo*, “libero di privilegiare una diversa lettura del dato normativo, ben può scegliere di uniformarsi a un’interpretazione che assurge oramai al rango di diritto vivente e richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i precetti costituzionali”. La sentenza n. **52** ha rammentato che la presenza del diritto vivente induce, di regola, la Corte “ad assumere la disposizione censurata nel significato da questo ritenuto, astenendosi dal fornirne uno proprio. Affinché ciò accada, è però necessario che sussista un’elaborazione giurisprudenziale che connoti la norma censurata in termini appunto di diritto vivente, circostanza ricorrente in presenza di un’interpretazione offerta dalla Corte di cassazione, alla quale compete la funzione nomofilattica”. In mancanza di un diritto vivente, ossia di un’esegesi della disposizione da parte del giudice di legittimità, il Collegio procede all’interpretazione della disposizione, mentre “grava sul rimettente l’onere di esplicitare le ragioni della premessa interpretativa dalla quale egli muove per dubitare della legittimità costituzionale della medesima. Siffatto onere non può essere escluso neanche qualora, come nella specie, il giudice *a quo* sia vincolato in punto di sussistenza della giurisdizione”.

La sentenza n. **13** ha sottolineato che l’interpretazione, della cui legittimità dubita il rimettente, “corrisponde a un orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione, espresso con tre sentenze”; perciò, si è ravvisata “un’ipotesi di diritto vivente, a cui il giudice *a quo* può uniformarsi o meno (...), restando però libero, nel secondo caso, di assumere il diritto vivente ad oggetto delle proprie censure”.

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

Nel 2018 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **119** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **106** hanno registrato l’intervento dell’Avvocatura dello Stato.

Delle **22** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **1** ha attestato l’intervento della difesa regionale e **11** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

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

Ugualmente cospicua è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **79** decisioni.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **13** pronunce.

Come ha rammentato l’ordinanza n. **136**, a norma dell’art. 20, primo comma, della legge n. 87 del 1953, nei procedimenti dinanzi alla Corte, “la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione, sicché è inammissibile la costituzione nel giudizio incidentale effettuata a mezzo di avvocato non abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori (...) e, a maggior ragione, quella effettuata senza il ministero di alcun difensore”. Perciò, i Giudici non hanno esaminato, “neppure con riguardo alla eccezione di incostituzionalità in essa prospettata”, “la memoria di costituzione depositata personalmente da L.M. C., parte ricorrente nel giudizio *a quo*”.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. La sentenza n. **24** ha confermato che “il termine fissato dall’art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l’inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza”. Analogamente, l’ordinanza del 20 marzo 2018 allegata alla sentenza n. **99** ha ribadito che il termine previsto dall’art. 4, comma 4, delle norme integrative “deve essere ritenuto perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l’intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile”. Alla suddetta perentorietà si ricollega l’inammissibilità di un’eventuale istanza di rimessione in termini. La sentenza n. **126** ha precisato che, ai sensi del citato art. 3, “la costituzione delle parti deve avvenire entro il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante il deposito in cancelleria della procura speciale”.

La sentenza n. **6** ha ritenuto inammissibile la costituzione delle parti private M.C. P. e G. R. perché “intervenuta in data 9 novembre 2017, oltre il termine perentorio stabilito dall’art. 3 delle Norme integrative (...), ossia venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza nella Gazzetta Ufficiale”, avvenuta il 1° giugno 2016. La sentenza n. **24** ha dichiarato inammissibile, “in quanto avvenuta fuori termine”, la costituzione di G.S. e altri: infatti, l’ordinanza di rimessione, “la cui ultima notifica risale all’8 febbraio 2017, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 19 aprile 2017, sicché il termine di venti giorni per la costituzione in giudizio delle parti *ex art.* 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), computato ai sensi dell’art. 3 delle Norme integrative (...), scadeva il 9 maggio 2017, mentre i ricorrenti nel processo principale si sono costituiti in giudizio solo il 17 maggio 2017”. La sentenza n. **99**, confermando l’allegata ordinanza dibattimentale, ha sanzionato come inammissibile, per tardività, l’intervento di Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa, escludendo che vi fossero le condizioni per una rimessione in termini. La sentenza n. **126** ha giudicato inammissibile la costituzione di Fallimento Bagnolifutura spa, avvenuta il 6 ottobre 2017: infatti, l’atto di promovimento è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 20 settembre 2017 e il termine per la costituzione delle parti scadeva il 10 ottobre 2017, ma la procura speciale è stata tardivamente depositata l’11 ottobre 2017. La sentenza n. **132** ha dichiarato inammissibile la costituzione del raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) Carena – Impresa di Costruzioni spa e Giugliano Costruzioni Metalliche srl, “intervenuta in data 12 aprile 2017, oltre il termine perentorio stabilito dall’art. 3 delle Norme integrative (...), ossia venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza nella Gazzetta Ufficiale”, avvenuta il 22 marzo 2017. La sentenza n. **222** ha ritenuto inammissibile la costituzione della parte civile A.M., “in quanto avvenuta oltre il termine perentorio” stabilito dagli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle norme integrative.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui “la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale” (artt. 3 e 4 delle norme integrative). “A tale disciplina è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura. Pertanto, l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall’immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (sentenza n. **77**; in termini analoghi le sentenze nn. **153**, **180**, **217** e le ordinanze del 10 aprile, 22 maggio, 20 giugno, 25 settembre e 23 ottobre 2018 allegate alle sentenze nn. **120**, **151**, **153**, **194**, **248** e all’ordinanza n. **207**). L’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **120** ha altresì puntualizzato che il riferito orientamento è stato espresso “anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria” (similmente le ordinanze allegata alle sentenze nn. **194** e **248**); e che “la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell’ordinanza di rimessione, sul quale la decisione della Corte costituzionale possa influire, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l’intervento”.

La sentenza n. **17** ha dichiarato ammissibile la costituzione dei Comuni di Perugia, Narni, Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Modica, Sortino, Santa Venerina, Aci Sant’Antonio, Graniti, Catenanuova, Gaggi, Castoreale, Centuripe e della Regione autonoma Sardegna, parti costituite nei giudizi

*a quibus*. La sentenza n. **77** ha pronunciato l'inammissibilità dell'intervento della CGIL, siccome "titolare non di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti". La sentenza n. **89** ha sanzionato come inammissibile la costituzione della Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc, che "non risulta tra le parti costituite nel giudizio principale". La sentenza n. **120**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha giudicato inammissibili gli interventi spiegati da F. P. CGIL – Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro, SILP CGIL – Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, FICIESSE – Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà, P. D.N. e altri, S. D. e altri, A. B. e altri, P. C. e altri, in quanto "soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio". La sentenza n. **143** ha ritenuto ammissibile la costituzione in giudizio dell'ente ecclesiastico Curia Generale dei Padri Somaschi, cui appartiene l'imputato, citato come responsabile civile nel procedimento penale *a quo* e da considerare parte nello stesso. La sentenza n. **151**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha ammesso l'intervento di Barilla G. e R. Fratelli spa, "in quanto – benché non sia parte nel giudizio principale – (...) portatrice di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Detta società, infatti, ha proposto ricorso giurisdizionale contro uno degli atti-presupposto della condotta oggetto di sindacato nel giudizio principale (...). La decisione adottata nel (...) giudizio di legittimità costituzionale, pertanto, è destinata a ripercuotersi sulla posizione soggettiva della società interveniente, che ha già assunto i contorni di un interesse qualificato nel giudizio amministrativo dalla stessa instaurato". La sentenza n. **153**, nel confermare l'allegata ordinanza dibattimentale, ha ritenuto inammissibile l'intervento di Giovanni Ferrero, "titolare di una situazione soggettiva regolata dalla norma oggetto di censura, al pari delle situazioni soggettive dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*", e non di un "interesse direttamente riconducibile all'oggetto dei giudizi principali e allo specifico rapporto sostanziale in essi dedotto". L'ordinanza n. **156**, a conferma dell'allegata ordinanza dibattimentale del 20 giugno 2018, ha considerato inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti, la quale "non è parte del giudizio *a quo*, né è titolare di un proprio, anche indiretto, interesse da far valere nello stesso e, a maggior ragione, non è legittimata ad ampliare il *thema decidendum*, quale risulta dalla ordinanza di rimessione". La sentenza n. **166** ha reputato ammissibile la costituzione in giudizio di V.C. L., ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Avvocati Per Niente Onlus e Regione Lombardia, in quanto parti del giudizio *a quo*. La sentenza n. **180** ha motivato l'ammissibilità dell'intervento dell'Unione delle Camere Penali Italiane, priva della qualità di parte nei processi principali, con il rilievo che "la posizione dell'interveniente, pur estranea al giudizio *a quo*, è suscettibile di restare direttamente incisa dall'esito del giudizio della Corte. Infatti, l'interveniente è una delle associazioni che hanno sottoposto alla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, poi valutato idoneo dalla Commissione stessa". Un'eventuale pronuncia di accoglimento "produrrebbe necessariamente un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva dell'UCPI, ente rappresentativo degli interessi della categoria degli avvocati penalisti. Pertanto, l'UCPI è portatore di un interesse specifico a contrastare le prospettate questioni di legittimità costituzionale e non già di un interesse solo generico". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **194**, e da essa confermata, ha dichiarato inammissibile l'intervento della Confederazione generale italiana del lavoro che, "oltre a non essere parte del giudizio principale, non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio": infatti, la CGIL "non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale bensì un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari di tutela degli interessi economici e professionali dei propri iscritti". L'ordinanza dibattimentale allegata all'ordinanza n. **207** si è pronunciata per l'inammissibilità degli interventi del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e del Movimento per la vita italiano in quanto il giudizio incidentale "non sarebbe destinato a produrre, nei confronti delle associazioni intervenienti, effetti immediati, neppure indiretti". La sentenza n. **213** ha reputato ammissibile l'intervento dell'INPS che, in quanto "chiamato a erogare i trattamenti di fine rapporto di cui si discute nei giudizi *a quibus*, vanta un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e suscettibile, pertanto, di essere inciso dall'esito del processo principale. Tale interesse è avvalorato anche dal fatto che i datori di lavoro pubblici, nell'ipotesi di accoglimento delle domande dei ricorrenti, conseguente all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, si riservano di chiedere in un successivo giudizio la restituzione delle somme versate all'INPS". La decisione si è così allineata all'orientamento favorevole ad

ammettere l'intervento dell'INPS, "nella qualità di ente erogatore dei trattamenti di fine rapporto oggetto di controversia nel giudizio principale". La sentenza n. **217** ha giudicato inammissibile l'intervento della Federazione italiana della caccia (FIDC) e di M.F. i quali, "oltre a non essere parti del giudizio principale, non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettati alla norma regionale censurata. Né la FIDC, né il sig. M.F. vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, dato che il rapporto sostanziale dedotto in causa, lungi dal riguardare genericamente lo *status* dei cacciatori, riguarda la Regione, ente di programmazione e coordinamento della pianificazione faunistico-venatoria, la Provincia, e la sua competenza di pianificazione faunistico-venatoria, e gli Ambiti territoriali di caccia (ATC), (...) quali ripartizioni del territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata, cui è affidato l'esercizio di attività istituzionali connesse alla suddetta pianificazione". La sentenza n. **248**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha ritenuto inammissibili gli interventi *ad adiuvandum* spiegati dalla Confederazione Generale Italiana del lavoro - CGIL, dalla Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica - CGIL e dall'Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL, "in quanto soggetti estranei al giudizio principale e non titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del medesimo, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti".

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, delle norme integrative, la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l'oggetto del giudizio in via incidentale "è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccipiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze" (sentenza n. **27** e ordinanza n. **96**; analogamente le sentenze nn. **4, 10, 12, 14, 52, 161, 194, 200, 248** e l'ordinanza n. **37**). La sentenza n. **27** ha altresì precisato che il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rinvio "esclude la possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie". La sentenza n. **33** ha ribadito che "non è consentito alle parti ampliare – con la deduzione di ulteriori questioni e profili di costituzionalità – il *thema decidendum* del giudizio incidentale, che resta limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione". Secondo la sentenza n. **222**, "il perimetro della questione di legittimità costituzionale è, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, unicamente definito dall'ordinanza di rimessione".

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori parametri, profili, deduzioni, censure e questioni indicate dalle parti costituite (sentenze nn. **4, 10, 12, 14, 27, 33, 39, 52, 120, 161, 194, 200, 222, 239, 248**; ordinanze nn. **37** e **96**).

La sentenza n. 4 ha reputato inammissibili le deduzioni svolte dalla difesa della parte privata, "dirette ad estendere il *thema decidendum* – come fissato nella ordinanza di rimessione – alla violazione del parametro dell'art. 41 Cost., ivi non contemplato". Per la sentenza n. 10, l'oggetto del giudizio resta "delimitato all'unico parametro costituzionale evocato dal rimettente: l'art. 76 Cost.". La sentenza n. 12 ha sanzionato come inammissibili talune censure proposte da una delle parti private costituite che, denunciando la violazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nell'ordinanza di rimessione, si traducevano in questioni non sollevate dal giudice *a quo*. Secondo la sentenza n. 33, resta estranea allo scrutinio "l'ulteriore censura formulata dalla parte privata costituita, la quale ha denunciato anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.". L'ordinanza n. 37 non ha esaminato "i profili d'illegittimità costituzionale prospettati esclusivamente dalle parti private, ma non fatti propri dal giudice rimettente, in ordine alla carenza dei requisiti della straordinarietà ed urgenza di provvedere con decreto-legge ed all'eccesso di delega". La sentenza n. 39 non ha considerato "gli ulteriori profili dedotti dalle parti private costituite nel giudizio incidentale, che adombrano il contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, consacrato dall'art. 3, secondo comma, Cost., e con la tutela del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), poiché essi non sono stati recepiti nell'ordinanza di rimessione, che segna i limiti dello scrutinio". Per l'ordinanza n. 96, le censure relative a "parametri e profili di incostituzionalità non (...) indicati nell'ordinanza" di rimessione, ma dedotti dalla parte privata nell'atto di costituzione in giudizio e nella

successiva memoria illustrativa depositata in prossimità della camera di consiglio, “si traducono (...) in questioni non sollevate nel giudizio” principale e sono, pertanto, inammissibili. La sentenza n. 120 ha ritenuto inammissibile la questione prospettata dall’Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e da F. S., con riguardo all’art. 6 della Carta sociale europea in quanto “amplia il *thema decidendum* delimitato dall’ordinanza di rimessione”. La sentenza n. 161 ha giudicato inammissibile la questione sollevata dalla difesa della parte privata in relazione all’art. 117, primo comma, Cost., perchè “tesa ad allargare il *thema decidendum* fissato dall’ordinanza di rimessione” con l’evocazione di un parametro rispetto al quale il rimettente ha escluso espressamente profili di incompatibilità. La sentenza n. 248 ha valutato come inammissibili “le deduzioni delle parti del giudizio *a quo*, costitutesi nel (...) giudizio incidentale, che tendono ad ampliare il *thema decidendum* definito dall’ordinanza di rimessione”.

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

L’istituto della riunione, previsto dall’art. 15, secondo comma, delle norme integrative, ha registrato un’ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **37** (sentenze nn. **2, 6, 17, 18, 22, 24, 27, 77, 88, 89, 102, 110, 112, 114, 115, 120, 125, 135, 153, 158, 180, 189, 197, 213, 218, 223, 224, 225, 231**; ordinanze nn. **7, 37, 85, 96, 156, 202, 237, 243**). La riunione decisa dalla sentenza n. **110** non risulta formalmente enunciata in dispositivo. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito a una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **22, 24, 88, 89, 102, 120, 125, 135, 158, 197, 213, 231** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio.

Varie pronunce hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alla perequazione delle pensioni per gli anni 2012-2014 (ordinanza n. **96**), alla riduzione delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e degli altri soggetti operanti nel settore della gestione telematica del gioco (sentenza n. **125**), alle modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo (sentenza n. **135**) e all’applicazione retroattiva della confisca per equivalente alle condotte depenalizzate di abuso di informazioni privilegiate commesse da *insider* secondari (sentenza n. **223**).

Tra le motivazioni della riunione, figurano l’identità (sentenze nn. **18, 27, 110, 120, 197, 213, 223**), l’analogia (sentenze nn. **102** e **112**; ordinanze nn. **7** e **243**), l’omogeneità (sentenza n. **2**), la stretta (sentenza n. **231**) connessione (sentenza n. **110**), la sovrapponibilità “in larga parte” (sentenze nn. **77, 114, 180**) e la coincidenza (sentenza n. **158**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all’identità, sia pure solo parziale, delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **6, 17, 88, 89, 112, 125, 153, 218, 224, 225**; ordinanze nn. **37, 85, 96, 237**). L’identità dell’oggetto si è talvolta accompagnata all’identità, all’analogia, alla connessione o alla sovrapponibilità delle argomentazioni (sentenze nn. **6, 89, 125**; ordinanza n. **96**), dei parametri (sentenze nn. **6, 88, 89, 153, 224, 225**; ordinanze nn. **37** e **96**), delle censure (sentenze nn. **17** e **218**; ordinanza n. **237**) e delle ragioni addotte (sentenza n. **225**).

La sentenza n. **2**, nel motivare la riunione di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale e di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, ha rilevato che essi, “al di là delle specifiche prospettazioni delle parti, legate alla peculiarità dei procedimenti nei quali sorgono, da un lato, le questioni di legittimità costituzionale e, dall’altro, il conflitto di attribuzione tra enti”, “pongono (...) i medesimi interrogativi”. La sentenza n. **17** ha motivato la riunione di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale con plurimi giudizi incidentali di costituzionalità con la “parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte”. La sentenza n. **22** ha riscontrato “la comunanza di oggetto”. Per la sentenza n. **24**, i giudizi hanno ad oggetto “questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti”. La sentenza n. **89** ha sottolineato che i giudizi “hanno contenuti sostanzialmente sovrapponibili”. La sentenza n. **115** ha definito giudizi già riuniti dall’ordinanza n. 24 del 2017 che aveva disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. La sentenza n. **125** ha riunito plurimi giudizi “per connessione oggettiva e soggettiva, atteso che le ordinanze di rimessione investono la stessa disposizione, censurata con argomentazioni sovrapponibili”. La riunione disposta dalla sentenza n. **135** è derivata dall’“identità di contenuto” delle ordinanze di rimessione. L’ordinanza n. **156** ha ravvisato “l’identità del *petitum*”. La sentenza n. **189** ha riconosciuto “la sostanziale coincidenza del nucleo essenziale delle questioni”. L’ordinanza n. **202** ha ritenuto la “parziale sovrapponibilità delle disposizioni censurate e dei

parametri evocati, nonché delle analoghe considerazioni svolte dai rimettenti”.

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

Nel 2018 sono state rese **109** sentenze e **33** ordinanze.

La sentenza n. **2** ha definito congiuntamente, previa riunione, un giudizio incidentale di legittimità costituzionale e un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. La sentenza n. **17** ha riunito, ai fini di un'unica decisione, un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e plurimi giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

Nel 2018 sono state pronunciate **8** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **99, 120, 151, 153, 194, 248** e con le ordinanze nn. **156 e 207**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

### **11.2. Le decisioni processuali**

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **34** (sentenze nn. **2, 6 – 2 dispositivi –, 9 – 3 dispositivi –, 14, 15, 18, 23, 24, 27, 32, 42, 45, 46, 52, 67, 80, 89, 91, 102 – 2 dispositivi –, 105, 114, 126, 131, 134, 142, 143, 153, 177, 182, 194 – 2 dispositivi –, 212, 216, 222, 224**), per un totale di **39** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: il difetto di rilevanza (sentenze nn. **6, 9, 24, 32, 131, 142, 177, 194**); la carente descrizione dei fatti (sentenze nn. **42, 114, 224**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **18, 102, 114, 194**); la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **9, 46, 194**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **15, 67, 89, 126, 134, 182, 212**); l'inidoneità di una convenzione internazionale non ratificata a fungere da parametro interposto (sentenza n. **194**); il difetto di motivazione del quesito (sentenza n. **27**); l'erronea individuazione della norma o disciplina denunciata (sentenze nn. **23 e 153**), altrimenti nota come *aberratio ictus* (sentenza n. **216**); la formulazione di un *petitum* incerto (sentenza n. **143**), contraddittorio (sentenza n. **143**) o incoerente (sentenza n. **102**); la carenza della prospettazione (sentenza n. **143**); la genericità (sentenza n. **14**) o contraddittorietà (sentenza n. **46**) della censura; l'impostazione dubitativa e ancipite del quesito (sentenze nn. **9 e 46**); l'incompleta o inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **80, 102, 134, 224**); la richiesta di una pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato (sentenza n. **6**) in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **45**); la sopravvenuta carenza di oggetto (sentenza n. **222**); l'erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **2 e 105**); il difetto di motivazione circa la premessa interpretativa accolta dal giudice *a quo* (sentenza n. **52**); e l'omessa ricerca, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. **91**).

La sentenza n. **248** ha dichiarato inammissibili, senza darne conto in dispositivo, una censura di disparità di trattamento, rilevando il difetto di motivazione rispetto ai casi evocati come *tertia comparationis* e l'omessa indicazione delle relative disposizioni, e altre censure riferite a plurimi parametri, per la genericità e la mancanza di autosufficienza dell'atto di promovimento.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **27** (sentenze nn. **22 – 2 dispositivi –, 160, 231 – 2 dispositivi –, 250**; ordinanze nn. **7, 8, 19, 30, 37, 54, 57, 63, 64, 65, 76, 85, 136, 145, 184, 190, 191, 202 – 3 dispositivi –, 204, 214, 220, 234, 242**), per un totale di **31** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **145, 191, 234**).

Le cause della manifesta inammissibilità sono riconducibili a sei categorie, concernenti (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (c) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (e) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla

declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, (f) l'erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **22** e **231**; ordinanze nn. **57, 63, 204, 214, 234**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **22, 160, 231**; ordinanze nn. **7, 8, 19, 37, 54, 64, 65, 85, 145, 184, 191, 202, 204, 242**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi del giudice *a quo*, l'ordinanza n. **76** ha ravvisato l'"erroneità del presupposto interpretativo cui è collegata" la rilevanza delle questioni. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi o manipolativi eccentrici rispetto ai principi generali del sistema del diritto penale italiano (ordinanza n. **220**), non costituzionalmente obbligati (ordinanza n. **234**) o costituenti una novità di sistema (sentenza n. **250**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata ha costituito la motivazione della pronuncia di manifesta inammissibilità adottata, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con l'ordinanza n. **190** (in proposito si veda *supra*, par. 6).

f) Le ordinanze nn. **30, 136, 202** hanno censurato l'erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compiuta dal giudice *a quo* (al riguardo, si veda *supra*, par. 4).

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **6** (sentenze nn. **43, 125, 126**; ordinanze nn. **25, 154, 156**).

La restituzione disposta con le sentenze nn. **125** e **126** e con le ordinanze nn. **25, 154, 156** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

L'ordinanza n. **25** ha osservato che, successivamente all'atto di promovimento, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2015 ha modificato la norma censurata, prevedendo che le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d'imposta (dove il nuovo *nomen iuris* del reato di "Omesso versamento di ritenute dovute o certificate") e innalzando la soglia di punibilità dell'illecito dai precedenti 50.000 euro a 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta, "un importo più elevato di quello che il giudice *a quo* ha chiesto (...) di introdurre, con riguardo ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011". Pertanto, il rimettente è stato sollecitato a compiere "un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata alla luce dello *ius superveniens*". La sentenza n. **125** ha restituito gli atti relativi alle questioni aventi ad oggetto la disciplina di riduzione delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e degli altri soggetti operanti nel settore della gestione telematica del gioco, in quanto, dopo le ordinanze di remissione, il comma 920 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 ha abrogato, con efficacia *ex nunc*, il denunciato comma 649 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e il successivo comma 921 ne ha fornito l'interpretazione autentica relativamente al periodo di perdurante applicazione. Essendo il verso del sopravvenuto intervento "chiaramente orientato nello stesso senso" delle ordinanze di remissione, la Corte ha invitato il rimettente a valutare "se permangano, o no, ed eventualmente in quali termini, i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi". Infatti, in una "situazione così profondamente modificata *in melius* (...) è mutato (...) anche il presupposto della non manifesta infondatezza delle questioni". La sentenza n. **126** ha evidenziato che il sopravvenuto art. 13-*bis* del d.l. n. 91 del 2017 "ha radicalmente modificato il contenuto" del denunciato art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, eliminando il riferimento al versamento dell'importo ivi previsto mediante strumenti finanziari e superando "quell'aleatorietà del pagamento alla base della questione". Pertanto, anche in considerazione del fatto che "la disposizione censurata non ha ancora avuto attuazione", si è decisa la restituzione degli atti al rimettente "per un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione". L'ordinanza n. **154** ha motivato l'esito di restituzione, ai fini di una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle

questioni, con la circostanza che, “in pendenza del giudizio costituzionale”, “lo *ius superveniens*, da un lato, ha abrogato la censurata norma di interpretazione autentica” e, dall’altro, ha modificato la norma interpretata. Alla luce dell’intervenuto mutamento del quadro normativo, l’ordinanza n. **156** ha richiesto ai giudici *a quibus* una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Infatti, “nelle more del giudizio”, l’art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 96 del 2001, “assunto a *tertium comparationis* della sollevata questione di legittimità costituzionale” dell’art. 22, comma 2, della legge n. 247 del 2012, è stato sostituito dall’art. 1 della legge n. 167 del 2017.

La sentenza n. **43** ha restituito gli atti relativi alla questione di costituzionalità dell’art. 649 cod. proc. pen., censurato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, nella parte in cui non prevede l’applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell’imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell’ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della convenzione. Infatti, successivamente all’atto di promovimento, con la sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, la grande camera della Corte di Strasburgo ha impresso un nuovo sviluppo all’elaborazione della garanzia convenzionale del *ne bis in idem*, passando dal divieto per gli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l’uno dall’altro alla facoltà di coordinare nel tempo e nell’oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi come preordinati a un’unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto riguardo all’entità della pena complessiva. Nel nuovo contesto, “entrambi i presupposti intorno ai quali è stata costruita l’odierna questione (...) sono venuti meno”: in particolare, il *ne bis in idem* convenzionale “cessa di agire quale regola inderogabile” e non ha più carattere esclusivamente processuale. Il mutamento di significato della normativa interposta, “sopravvenuto all’ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo che esprime il diritto vivente europeo”, ha comportato la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione.

D] Una significativa novità nell’ambito delle decisioni processuali è rappresentata dall’ordinanza n. **207** che ha rinviato a nuova udienza pubblica (fissata per il 24 settembre 2019) la trattazione di questioni relative all’incriminazione dell’aiuto al suicidio, involgenti valori di primario rilievo, “il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere”. La Corte ha reputato doveroso, “in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale”, consentire “al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che (...) una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale”.

### **11.3. Le decisioni di rigetto**

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **8** (sentenza n. **225**; ordinanze nn. **3, 96, 192, 195, 202, 237, 243**), per un totale di **8** dispositivi.

L’erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata ravvisata dall’ordinanza n. **237**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell’erronea individuazione del *tertium comparationis* (ordinanza n. **3**), della ragionevolezza (ordinanza n. **96**) della scelta o del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore e della palese incongruenza del parametro evocato (sentenza n. **225**).

Più frequentemente la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **96, 192, 195, 202, 243**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **57** (sentenze nn. **4, 6, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 24, 27, 32, 33, 34, 35, 39, 47, 53, 62, 67, 72, 77, 86, 89 – 2 dispositivi – , 90, 91 – 3 dispositivi – , 92, 93, 99, 104, 111, 112, 115, 116, 126, 131, 135, 142, 150, 151, 160, 161, 170, 175, 189 – 2 dispositivi – , 194, 197, 200, 212 – 2 dispositivi – , 213, 218, 225, 233, 239, 240, 248, 250**), per un totale di **62** dispositivi.

Le sentenze nn. **111, 135, 175, 250** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative di rigetto, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione”, facendo

così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Non è comunque da escludere che anche sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte interpreta le disposizioni impuginate, chiarendone l'esatta portata e giungendo a esiti analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto. Nelle sentenze nn. **16, 22, 24, 53, 99, 116, 131, 218, 240** la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo alla base dei dubbi di costituzionalità. La sentenza n. **14** ha imputato al rimettente una "incompleta lettura della disposizione denunciata".

Nelle sentenze nn. **4, 15, 20, 27, 39, 67, 72, 86, 89, 90, 99, 104, 112, 161, 170, 189, 197, 212, 225, 233, 239** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta legislativa, mentre le sentenze nn. **4, 6, 13, 14, 15, 17, 24, 27, 33, 47, 72, 77, 89, 90, 91, 92, 93, 99, 104, 126, 142, 150, 151, 160, 161, 170, 189, 194, 212, 213, 233, 248** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri evocati.

La constatazione dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **13, 20, 32, 34, 35, 39, 47, 62, 67, 72, 86, 104, 197, 200, 213, 218, 233**.

L'inconferenza del parametro evocato ha contribuito al rigetto delle questioni esaminate dalla sentenza n. **91**.

La sentenza n. **34** ha altresì rilevato che alla richiesta pronuncia additiva si deve riconoscere "valenza di innovazione sistemica, riservata alla discrezionalità del legislatore". La sentenza n. **115** ha motivato l'esito di rigetto con l'inapplicabilità nei giudizi *a quibus* della regola enunciata dalla Corte di giustizia nella sentenza Taricco, ritenuta, anche in esito all'esperimento del rinvio pregiudiziale, in contrasto con il principio supremo dell'ordinamento costituzionale di legalità in materia penale, con particolare riguardo al profilo della determinatezza.

La sentenza n. **120**, recante un dispositivo di accoglimento, ha rigettato nella sola parte motiva la questione specificamente riguardante il divieto per i militari di aderire ad altre associazioni sindacali. La sentenza n. **194**, prima di pervenire a un esito di parziale accoglimento, ha rigettato in motivazione talune questioni riguardanti la medesima norma investita dal dispositivo ablativo.

#### ***11.4. Le decisioni di accoglimento***

**39** sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **10, 11, 12, 22, 27, 40, 41, 58, 77, 88, 110, 113, 114, 120, 123, 132, 141, 149 – 2 dispositivi –, 158, 160, 166, 167, 173, 174, 177, 180, 182, 186, 188, 194, 196 – 2 dispositivi –, 209, 211, 217, 222, 223, 231, 232, 236 – 2 dispositivi –**), per un totale di **42** dispositivi.

A] In **12** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **12, 40, 58, 110, 113, 160, 166, 167, 177, 196 – 2 dispositivi –, 209, 217**), per un totale di **13** dispositivi.

Uno dei capi di dispositivo della sentenza n. **196** e la sentenza n. **217** hanno altresì dichiarato l'illegittimità di un comma limitatamente alle parole ivi indicate.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **13** (sentenze nn. **11, 77, 88, 114, 123, 141, 158, 173, 174, 211, 231, 232, 236**) per un totale di **13** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale "nella parte in cui non prevede" un determinato contenuto (sentenze nn. **11, 77, 88, 114, 141**), "nella parte in cui non riconosce" un diritto (sentenza n. **123**), "nella parte in cui non consente" l'accesso a un beneficio (sentenza n. **174**), "nella parte in cui non esclude" dal computo dei giorni indicato dalla legge il periodo di godimento di un determinato beneficio (sentenza n. **158**), "nella parte in cui non limita" la punibilità a talune condotte (sentenza n. **211**), "nella parte in cui non include" (sentenza n. **232**) un soggetto tra i destinatari di un certo istituto e "nella parte in cui non esclude" (sentenza n. **236**) un delitto dal novero di quelli di competenza di un particolare giudice. Le sentenze nn. **173** e **231** hanno giudicato incostituzionali disposizioni "nella parte in cui non prevedono" un determinato contenuto.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **11** (sentenze nn. **10, 27, 132, 149, 180, 182, 186, 194, 196, 217, 223**), per un totale di **11** dispositivi. Esse

erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui ha disposto” (sentenza n. **10**), “nella parte in cui stabilisce” (sentenza n. **223**) un certo contenuto, “nella parte in cui ha modificato” (sentenza n. **10**) un articolo, “nella parte in cui si applica” (sentenza n. **149**) a taluni soggetti, “nella parte in cui consente” l’adozione di una disciplina di rango subprimario (sentenza n. **180**), “nella parte in cui dichiara” (sentenza n. **182**) la permanenza in vigore di una norma ovvero “limitatamente alle parole” specificamente indicate in dispositivo (sentenze nn. **132, 186, 194, 196, 217**).

Nel medesimo capo, le sentenze nn. **196** e **217** hanno anche dichiarato l’illegittimità *tout court*, rispettivamente, di altri due commi e di un’intera lettera di altro comma.

La sentenza n. **27** ha giudicato illegittime due disposizioni “nella parte in cui prevedono” l’assoggettamento a imposta di taluni soggetti per determinate annualità.

D] Si sono registrate **5** sentenze riferibili alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenze nn. **22, 41, 120, 188, 222**), per un totale di **5** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione espressamente enunciato in dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione “nella parte in cui dispone” (sentenze nn. **22** e **222**) o “prevede” (sentenza n. **188**) una determinata regolamentazione “invece che” un’altra, “nella parte in cui si prevede” una certa regola “anziché” un’altra (sentenza n. **41**) e “in quanto prevede” una specifica disciplina in luogo di altra compatibile con gli evocati parametri (sentenza n. **120**).

La sentenza n. **120**, pur adoperando una formula decisoria apparentemente sostitutiva con l’enunciazione in dispositivo tanto della disposizione caducata quanto di quella oggetto di addizione, rivela, per contenuti e tecniche argomentative, una natura affine alle pronunce additive di principio. Infatti, oggetto di addizione non è un precetto di immediata applicabilità ma un principio bisognoso dei necessari svolgimenti legislativi, che, tuttavia, viene reso, nelle more dell’ineludibile approvazione di una disciplina primaria, concretamente operante e applicabile dai giudici comuni con l’indicazione di puntuali criteri.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **2** (sentenze nn. **149** e **236**).

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

Sono state adottate **3** pronunce di correzione di errori materiali riguardanti precedenti giudizi incidentali. L’ordinanza n. **119** ha disposto la correzione degli errori contenuti nel “Ritenuto in fatto”, nel “Considerato in diritto” e nel dispositivo della sentenza n. 58 del 2018. L’ordinanza n. **226** ha corretto l’errore presente nella motivazione della sentenza n. 113 del 2018. L’ordinanza n. **227** ha emendato l’errore contenuto nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 186 del 2018.

## *Capitolo II*

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

#### *1. Premessa*

Nel 2018 la Corte ha reso **91** decisioni in sede di giudizio principale: **71** sentenze (nn. **1, 5, 17, 21, 29, 38, 44, 49, 56, 61, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 87, 94, 98, 101, 103, 106, 107, 109, 117, 118, 121, 122, 124, 127, 128, 137, 138, 139, 140, 147, 148, 152, 159, 168, 171, 172, 176, 178, 183, 185, 198, 199, 201, 206, 208, 210, 215, 219, 221, 228, 235, 238, 241, 245, 246, 247, 249**) e **20** ordinanze (nn. **26, 50, 51, 55, 60, 95, 97, 100, 108, 129, 130, 144, 155, 162, 179, 187, 203, 205, 230, 244**).

La sentenza n. **17** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e plurimi giudizi incidentali di legittimità costituzionale.

#### *2. Il ricorso*

Dei **105** ricorsi decisi nell'anno, **61** sono stati presentati dallo Stato, **38** dalle Regioni (**12** dal Veneto, **5** dalla Lombardia, **4** dalla Sardegna, **3** dal Friuli-Venezia Giulia e dalla Toscana, **2** da Abruzzo, Campania e Valle d'Aosta, **1** da Calabria, Liguria, Piemonte, Puglia e Sicilia) e **6** dalle Province autonome di Bolzano e Trento (**3** per ciascuna).

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

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

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

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. Per economia di giudizio, la Corte ha "la facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare" (sentenza n. **66**), "eventualmente dichiarando assorbite le altre" (sentenza n. **148**).

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

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **103**, "i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate" (in termini analoghi la sentenza n. **201**). La sentenza n. **109** ha ribadito che "il ricorso in via principale (...) deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali" (similmente le sentenze nn. **201, 219, 245**). La pronuncia ha altresì richiamato la giurisprudenza secondo cui l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale del novellato art. 117 Cost. alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie: laddove "venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio (...) non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio" (analogamente la sentenza n. **201**). Tuttavia, "siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale", ritenendosi "sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso, nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo". Le sentenze nn. **152** e **245** hanno confermato che l'atto introduttivo "non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o

incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere (...) anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva". Per la sentenza n. **159**, "laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso" (analogamente la sentenza n. **122**).

La sentenza n. **17** ha rammentato che "grava sul ricorrente l'onere probatorio di dimostrare l'irreparabile pregiudizio lamentato, quando lo stesso non sia direttamente evincibile dal testo normativo impugnato".

La sentenza n. **73** ha reputato ammissibile una questione avente, "per espressa indicazione della ricorrente", una "finalità interpretativa o cautelativa", "essendo stata promossa sulla base di una interpretazione delle norme impugnate prospettata come soltanto possibile". Infatti, un ricorso "può contenere censure di tal genere, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose". Per la sentenza n. **103**, la peculiare modalità di proposizione in via dichiaratamente cautelativa dei ricorsi non incide sulla loro ammissibilità, atteso che "possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate". Nella specie, la lettura delle ricorrenti non è apparsa *prima facie* implausibile, perché in linea con l'orientamento secondo cui l'illegittimità di una previsione legislativa "non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome".

Sono sanzionabili con l'inammissibilità delle questioni le lacune riscontrate (a) nell'individuazione delle disposizioni denunciate, (b) nell'indicazione dei parametri e (c) nella motivazione delle censure.

a) Quanto all'oggetto del giudizio, la Corte ha ribadito che, "se è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure". Così la sentenza n. **247** secondo cui "la legge impugnata regola in modo omogeneo una pluralità di interventi tutti riconducibili (...) all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo".

La sentenza n. **198** ha così rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità per asserita mancanza di corrispondenza tra le censure e il *petitum*: la ricorrente "ha ritenuto di impugnare le sole disposizioni che reputa lesive delle proprie competenze costituzionalmente garantite. La circostanza che il vizio lamentato potrebbe determinare, in ipotesi, l'illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma del decreto legislativo nella sua interezza, non vale (...) a rendere dovuta, pena la sua inammissibilità, l'impugnazione dell'intero atto normativo".

b) In merito al parametro, è stata rilevata l'inidoneità dell'invocata normativa statale secondaria a fungere da parametro interposto (sentenza n. **122**, la quale ha altresì puntualizzato che "dalla mancata indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto discende l'inammissibilità di un ricorso statale avverso la legge di un soggetto ad autonomia speciale").

La sentenza n. **122** ha dichiarato inammissibili le censure di violazione della normativa statale secondaria rivolte dal ricorrente all'impugnata disciplina provinciale. L'obbligo di conformazione delle Province autonome sussiste solo in relazione a discipline di rango primario costituenti limite all'esplicazione della loro potestà legislativa; pertanto, "la denunciata violazione delle norme secondarie invocate dalla parte ricorrente non determina l'illegittimità delle norme provinciali, essendo le prime inidonee a stabilire principi della legislazione statale e a fungere da parametro interposto".

La sentenza n. **21** – nel rigettare un'eccezione di inammissibilità, per impropria evocazione di un parametro costituzionale, di una questione avente ad oggetto una legge di una Regione ad autonomia speciale – ha replicato che "l'art. 133, secondo comma, Cost., certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia vincola, nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, anche le Regioni a statuto speciale, le quali restano peraltro libere di dare attuazione a tale principio nelle forme procedurali ritenute più opportune", sicché, per questa parte e in questi limiti, il parametro è risultato correttamente evocato. La sentenza n. **201**, respingendo un'eccezione provinciale di inammissibilità, ha osservato che "il ricorso ha ben evidenziato che tutte le competenze primarie della

Provincia ricomprese nell'art. 8 dello statuto speciale (...) debbono essere esercitate in armonia con la Costituzione” e con le “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui l'ammissibilità delle impugnazioni in via principale è subordinata alla circostanza che le motivazioni addotte a sostegno delle doglianze superino una “soglia minima di chiarezza e di completezza” (sentenza n. **83**; analogamente la sentenza n. **201**). La sentenza n. **83** ha precisato che “la motivazione *per relationem* è lesiva del principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (...), quando (...) una censura sia sviluppata in atti diversi dal ricorso o dall'ordinanza in cui essa è contenuta”, “come nel caso di motivazione con rinvio ad altro ricorso (...) o ad altra ordinanza di rimessione”. La sentenza n. **210** ha ricordato che, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, non può proporsi “una motivazione meramente assertiva, ma devono essere specificamente e congruamente indicate le ragioni per le quali la norma impugnata si pone in contrasto con i parametri evocati”.

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per difetto assoluto di argomentazione (sentenze nn. **5** e **198**) o motivazione (sentenze nn. **5** e **185**) della questione; per carenza e genericità (sentenze nn. **5** e **198**) o inadeguatezza (sentenze nn. **17**, **103**, **109**) della motivazione delle censure; per l'apoditticità (sentenze nn. **5**, **103**, **198**, **210**), oscurità (sentenze nn. **103** e **137**) e genericità (sentenze nn. **152** e **198**) delle censure; per la genericità (sentenze nn. **79**, **198**, **219**), insufficienza (sentenza n. **79**), astrattezza e carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **17** e **198**) della questione o del ricorso (sentenze nn. **75** e **84**).

La sentenza n. **5** ha osservato che una delle denunciate disposizioni “è considerata nella premessa in fatto del ricorso, nonché nell'epigrafe dei singoli motivi. Tuttavia, nell'esposizione delle censure è completamente ignorata, non rilevandosi alcuna argomentazione in merito ai profili di contrasto tra i contenuti specifici (...) e i parametri costituzionali invocati”. La decisione poi ha addebitato alla ricorrente di non avere elaborato adeguatamente la doglianza “nei suoi lineamenti giuridici”, ciò che “sarebbe stato tanto più necessario a fronte di un parametro costituzionale di particolare ampiezza normativa, qual è l'art. 118 Cost.”. Infine, ha rammentato il principio per cui, “in relazione all'art. 119 Cost., non sono ammissibili le censure indirizzate apoditticamente all'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per l'erogazione dei servizi sanitari, senza riferimenti a dati più analitici”; nella specie, la ricorrente non ha inquadrato gli oneri a suo carico nel contesto più ampio delle uscite e delle entrate regionali e non ha spiegato se essi siano sostenibili o meno, né ha considerato le risorse già messe a sua disposizione. Secondo la sentenza n. **75**, l'alterazione dell'equilibrio tra bisogni e mezzi per darvi risposta è “dedotta e lamentata dalla ricorrente, ma in modo solo assertivo, senza alcuna concreta indicazione in termini di raffronto tra la situazione tributaria regionale, in rapporto agli impegni di spesa, e il pregiudizio che a detti impegni deriverebbe dal sospeso aumento di aliquote o tariffe, per di più, genericamente riferito all'intera platea dei tributi e delle addizionali attribuiti alla Regione, e non ad uno o più specifici tributi, il cui mancato gettito possa avere effettiva negativa incidenza sul finanziamento di servizi erogati ai cittadini”. La sentenza n. **185** ha evidenziato che “le Regioni, nell'epigrafe e nelle conclusioni dei rispettivi ricorsi, censurano tutte le disposizioni impugnate anche in relazione all'art. 119 Cost. Tale parametro, tuttavia, non è poi richiamato espressamente in relazione alle specifiche questioni, né le parti ricorrenti svolgono alcuna puntuale argomentazione riguardo alle ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero lo stesso parametro”. Per la sentenza n. **219**, le affermazioni del ricorrente sono “del tutto prive di un'adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione del parametro invocato”.

La sentenza n. **21** ha ritenuto inammissibile, sia pure solo in motivazione, una censura statale contraddittoriamente prospettata in riferimento a disposizione statutaria che “costituisce un presupposto argomentativo del ricorso” e “non può al contempo fungere da parametro” rispetto al quale verificare la legittimità della legge impugnata.

Talvolta l'inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **5**, **17**, **21**, **83**, **109**, **122**, **152**, **198**, **210**, **219**).

Sovente la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **21** e **127**) per presunti vizi concernenti l'individuazione dell'oggetto (sentenze nn. **98**, **127**, **171**, **245**), dei parametri (sentenze nn. **98**, **109**, **122**, **168**, **178**), la motivazione (sentenze nn. **21**, **75**, **83**, **176**, **178**, **198**, **201**, **215**, **221**, **245**) e la prospettazione (sentenze nn. **21** e **198**) delle censure.

La sentenza n. **21** ha affermato che, sia pure sinteticamente, “il ricorso statale individua esattamente la questione, indicando le norme regionali e i parametri costituzionali, ed espone le ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la legge regionale impugnata sia costituzionalmente

illegittima, citando anche – a conforto delle proprie argomentazioni – la giurisprudenza costituzionale”. Inoltre, la decisione ha così smentito l’eccepito carattere ipotetico delle censure: “il ricorrente non spende argomenti in ordine all’interesse delle comunità (...) rispetto alla variazione circoscrizionale: ma non è tenuto a farlo né lo potrebbe. Lo Stato, infatti, può lamentare la violazione del procedimento per la variazione delle circoscrizioni comunali e, in particolare, la mancata consultazione delle popolazioni interessate, poiché tale onere procedimentale è imposto da disposizioni di rango costituzionale a garanzia del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate. Non gli appartiene, invece – attraverso un riferimento all’interesse delle popolazioni la cui posizione è incisa dalla legge – svolgere una valutazione sul merito della scelta discrezionale assunta dal Consiglio regionale all’esito del procedimento legislativo”. La sentenza n. **83** ha riconosciuto al ricorrente di avere “richiamato specificamente, nel corpo della motivazione, le ragioni esposte in alcune decisioni dell’AGCM relative a provvedimenti amministrativi ritenuti in contrasto con i principi comunitari a tutela della concorrenza, perché discriminanti i confidi su base territoriale”, e di averne affermato la pertinenza, “sottolineando le analogie di detti atti con la previsione regionale nella parte in cui questa richiederebbe il requisito della sede operativa dei confidi nel Veneto”. Per la sentenza n. **98**, il ricorso statale “richiama esplicitamente i principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica che reputa violati” e ciò è sufficiente ad “assolvere all’onere di motivazione dell’atto introduttivo del giudizio”. In relazione ad altra questione, la pronuncia ha osservato che l’impugnazione ne “identifica con chiarezza oggetto, parametri e profili” poiché il ricorso “ha chiaramente dedotto come parametri (...) l’art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia della tutela della salute, indicando specificamente l’art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 quale parametro interposto, e l’art. 118, secondo comma, Cost., (...) e lamentando altresì una violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma del medesimo art. 118”. Secondo la sentenza n. **109**, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in coerenza con la delibera di autorizzazione, non è sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l’ammissibilità; esso risulta “correttamente articolato rivendicando congiuntamente (...) sia la lesione del parametro statutario, in ragione dei limiti che lo stesso statuto detta rispetto all’espansione della competenza legislativa primaria della Regione autonoma; sia la conflittualità delle disposizioni impugnate rispetto al parametro di cui all’art. 117 Cost.”. La sentenza n. **122** ha rilevato che “l’indicazione della competenza statutaria che si assume violata è chiaramente espressa e riferita alla materia dell’istruzione elementare e secondaria”; nel tessuto argomentativo del ricorso, “il riferimento alle successive norme di attuazione statutaria non introduce autonome questioni di legittimità costituzionale, ma è volto, piuttosto, a corroborare la violazione dei parametri statutari, denunciata in via principale, attraverso l’indicazione delle disposizioni attuative che, in linea di continuità con essi, contribuiscono a confermare i limiti della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione”. La decisione ha anche sottolineato come il ricorrente abbia soddisfatto l’onere di allegazione dei limiti asseritamente violati dalla Provincia autonoma nell’esercizio della sua potestà legislativa concorrente, “attraverso l’espressa e analitica indicazione delle disposizioni statali, qualificate come norme interposte. Nella prospettazione del ricorrente, esse pongono i principi fondamentali dei quali si assume la violazione”. Spetta alla Corte “il compito di riconoscere, nelle norme interposte espressamente indicate dal ricorrente, i principi fondamentali che regolano la materia, nonché di verificare la coerenza della disciplina provinciale impugnata rispetto ad essi”. La sentenza n. **127** ha ammesso che “nella epigrafe e nel dispositivo del ricorso risulta indicata l’intera legge regionale n. 21 del 2017, ma la precisazione «come da delibera del Consiglio dei ministri», contenuta nello stesso dispositivo, e la rispondenza, al contenuto di tale delibera, delle specifiche disposizioni alle quali (soltanto) sono rivolte le censure articolate in motivazione, esclude la genericità del ricorso”. La sentenza n. **168** ha chiarito che il ricorso motiva “adeguatamente il ruolo di parametro interposto attribuito alle disposizioni della legge n. 56 del 2014: sia in relazione alle evocate norme costituzionali (...), sia in relazione alle norme statutarie, là dove si denuncia il mancato rispetto di principi e norme fondamentali di riforma economico-sociale”, in ciò ravvisandosi “il limite che lo statuto di autonomia porrebbe all’esercizio dei poteri legislativi della Regione”. A giudizio della sentenza n. **176**, “le doglianze del ricorrente – oltre a individuare con precisione la disposizione impugnata, i parametri costituzionali e la normativa interposta ritenuta rilevante – illustrano con sufficiente chiarezza le ragioni poste a fondamento” delle questioni e sono argomentate “con plurimi riferimenti giurisprudenziali e normativi”. La sentenza n. **178** ha osservato che “il Presidente del Consiglio dei ministri ha sufficientemente motivato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate sarebbero contrarie alle norme di grande riforma economico-sociale, specificamente individuate, in materia di tutela dell’ambiente”. La sentenza n. **198** ha ritenuto che i termini delle questioni sono

“identificati con sufficiente precisione, risultando soddisfatto l’onere, gravante sulla ricorrente, di individuazione delle disposizioni impugnate, dei parametri evocati e delle ragioni delle violazioni lamentate”. Secondo la sentenza n. **201**, “il ricorso contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell’impugnazione, (...) così come pure indica puntualmente le disposizioni legislative statali in materia di tutela paesaggistica che si assumono illegittimamente violate (...), per cui può ritenersi raggiunta quella soglia minima di chiarezza e completezza (...), che rende ammissibile l’impugnativa proposta. L’eccezionale sommarietà delle argomentazioni e incompletezza del quadro normativo di riferimento non sono tali, perciò, da impedire l’esame nel merito del dedotto profilo di illegittimità”. La sentenza n. **215** ha sostenuto che il ricorso, “seppur redatto con motivazione piuttosto succinta (...), è nondimeno ammissibile perché, nel suo contenuto essenziale, è idoneo a identificare la questione”. La sentenza n. **245** ha affermato che “il ricorrente ha individuato con chiarezza le disposizioni censurate, i parametri costituzionali asseritamente violati e la normativa statale di riferimento in materia ambientale o di governo del territorio, e ha fornito argomentazioni, sia pure a tratti succinte, delle ragioni del contrasto tra le prime e i secondi”.

Una particolare causa di inammissibilità legata al *petitum* è stata rilevata dalla sentenza n. **84**: l’intervento additivo invocato rientrava nell’ambito delle scelte di bilancio le quali “comportano decisioni di natura politico-economica (...) costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari, in quanto si tratta di scelte che, essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, pur non potendo, naturalmente, costituire una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità”.

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché aspetti di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenza n. **147**).

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell’organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell’impugnazione, consente l’esatta individuazione dei termini della questione, la Corte ha ugualmente proceduto all’esame di merito, operando taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **109, 121, 137, 238, 245**).

La sentenza n. **121** ha rilevato che, nell’impugnare talune disposizioni regionali, il ricorrente si è riferito anche agli artt. 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost. Tuttavia, all’evocazione di tali parametri “non corrisponde alcuna motivazione circa la loro violazione da parte delle (...) disposizioni impugnate, di modo che essi debbono ritenersi estranei al *thema decidendum*”. La sentenza n. **238** ha puntualizzato che, “nonostante l’art. 26 appaia integralmente impugnato tanto nel ricorso quanto nella delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri (...), le censure si appuntano esclusivamente sui commi 2, 3 e 4, primo periodo, di detto articolo. Pertanto, il ricorso deve intendersi limitato a tali norme”. In relazione ad altra questione, la pronuncia ha sottolineato che essa “va circoscritta al solo comma 2 dell’art. 30, nonostante che tale articolo appaia integralmente impugnato nel ricorso. Il ricorso infatti, atteso sia il contenuto della delibera governativa, sia il tenore delle censure, deve ritenersi limitato al suddetto comma”. La sentenza n. **245** – pur riconoscendo che “il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, senza specificamente indicare, nell’epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, i commi recanti le norme oggetto d’impugnazione” – ha, tuttavia, osservato che tale indicazione “si rinviene nel corpo della motivazione, la cui integrale lettura consente, senza margine di errore, l’individuazione delle norme impugnate, come dimostra la stessa difesa della parte resistente che su di esse si incentra”.

## **2.2. I termini per ricorrere**

La sentenza n. **198** ha dichiarato inammissibile, sia pure solo nella parte motiva, una questione proposta dalla Regione ricorrente nella memoria illustrativa, dunque dopo la scadenza del termine per l’impugnazione della censurata normativa statale.

La medesima decisione ha motivato l’inammissibilità di una questione promossa da una Regione avverso un decreto legislativo, per asserita violazione del principio di leale collaborazione, con la mancata tempestiva impugnazione *in parte qua* della legge delega. Invero, “la norma di delega può essere impugnata allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa (...). Dall’immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che la

lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega (...). La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata" dalle questioni proposte avverso il decreto legislativo.

La sentenza n. **210**, nel rigettare un'eccezione regionale di inammissibilità del ricorso statale per tardività, ha precisato che il Commissario del Governo della Provincia autonoma di Trento "è stato chiamato a esprimersi soltanto sulla data di convocazione del *referendum* per l'istituzione del nuovo Comune, la quale data (...) deve essere stabilita d'intesa con la Giunta regionale. L'aver raggiunto tale intesa, normativamente richiesta, non può considerarsi quale tacito assenso alla denominazione del nuovo Comune: e ciò a prescindere da ogni considerazione sulla effettiva possibilità, per il Commissario del Governo, di muovere rilievi alla predetta denominazione o di impugnare i relativi atti amministrativi".

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

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome si determinano all'impugnazione. La sentenza n. **128** ha ribadito che "nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione": "l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso". Secondo la sentenza n. **109**, alla difesa del ricorrente è attribuita "un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura", potendo essa "integrare il tenore della autorizzazione"; tuttavia, "tale discrezionalità trova comunque (...) il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico". Allo stesso modo, la sentenza n. **128** ha affermato che "spetta alla parte ricorrente la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura" (in termini simili la sentenza n. **241**).

La sentenza n. **83** ha motivato l'inammissibilità di una delle questioni con il riscontrato difetto della "necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato": infatti, "nella delibera (...), che richiama la relazione ministeriale allegata, non si fa menzione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dei parametri comunitari interposti, né essi sono identificabili alla luce delle ragioni espresse". La sentenza n. **109** ha pronunciato l'inammissibilità di talune questioni per mancanza della necessaria corrispondenza, relativamente alle censurate norme regionali, "tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso". Invero, "le conclusioni prospettate con il ricorso, in linea con la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale (il cui contenuto è definito dal pedissequo richiamo alla relazione del Dipartimento degli Affari regionali e per le autonomie resa nell'occasione), non contengono alcun riferimento agli artt. 9, comma 2, 41 e 48 della legge impugnata. Nel contesto del ricorso, tuttavia, si argomenta diffusamente e viene in coerenza chiesta anche la declaratoria di illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni. L'interpretazione dell'atto di promovimento, letto nel suo complessivo tenore, porta dunque a ritenere che l'impugnazione è stata estesa anche alle citate disposizioni, malgrado le stesse certamente esondino dagli argini tracciati dall'atto autorizzativo". La pronuncia ha altresì ritenuto inammissibili questioni prospettate con riferimento a parametri (i commi primo e terzo dell'art. 117 Cost.) "certamente estranei al contenuto, anche solo argomentativo, della delibera autorizzativa". La sentenza n. **128** ha giudicato inammissibili questioni promosse in riferimento a parametri (gli artt. 3 e 117, sesto comma, Cost.) rispetto ai quali manca qualsiasi accenno nella deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso, ove si prospetta il contrasto della censurata disposizione statale con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Inoltre, la decisione ha precisato che, "anche se nella delibera non si fa specifico riferimento alla violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione, non di meno può ritenersi che il parametro della leale collaborazione sia implicitamente evocato, essendo strettamente connesso alla denuncia di violazione dell'art. 118 Cost., questa invece espressamente formulata nella menzionata delibera regionale".

Talvolta, sono state rigettate eccezioni regionali di inammissibilità per asserito difetto di corrispondenza

tra il ricorso e la delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri (sentenze nn. **168, 221, 241**).

La sentenza n. **241** ha osservato che nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, “cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l’art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 23 del 2017, recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Tale affermazione costituisce un’esposizione sufficiente, ancorché sintetica, delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che l’impugnato art. 22, comma 1, violi gli artt. 3 e 97 Cost.”.

Implicitamente confermando il carattere disponibile del giudizio in via principale, la sentenza n. **219** ha considerato irrilevante l’argomento addotto dalla difesa della Regione convenuta, la quale, senza invocare ragioni d’inammissibilità bensì di disparità di trattamento, aveva osservato che “non era stata oggetto d’impugnazione da parte del Governo un’analogha disposizione” adottata da altra Regione.

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

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

**26** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **5, 17, 29, 44, 56, 61, 71, 73, 74, 75, 78, 79, 84, 87, 94, 101, 103, 128, 137, 139, 171, 185, 198**; ordinanze nn. **97, 108, 162**); **44** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **1, 49, 66, 68, 69, 70, 81, 82, 83, 98, 106, 107, 117, 118, 121, 127, 138, 140, 147, 148, 176, 183, 199, 206, 208, 219, 221, 228, 235, 238, 245, 246, 247, 249**; ordinanze nn. **50, 51, 60, 95, 130, 144, 203, 205, 230, 244**); **16** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **21, 38, 109, 152, 159, 168, 172, 178, 210, 215, 241**; ordinanze nn. **55, 100, 129, 155, 179**); **5** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **122, 124, 201**; ordinanze nn. **26 e 187**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate siano modificate o abrogate, nel qual caso si pone il problema dell’ammissibilità o meno del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviando *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza o meno dell’interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **61, 68, 75, 78, 103, 137, 171, 185, 238** hanno escluso che l’intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impuginate avesse un’influenza sulle questioni sollevate. In generale, la sentenza n. **44** ha rammentato l’evoluzione giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza n. 84 del 1996, è giunta ad affermare “la possibilità del trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione. La Corte, muovendo dalla distinzione tra disposizione e norma, ha puntualizzato che oggetto della questione di costituzionalità è la norma (ossia il precetto o *regula iuris*) veicolata dalla disposizione (ossia la legge o l’atto avente forza di legge *ex art. 134 Cost.*) nella misura in cui quest’ultima, a seguito di interpretazione, esprime tale norma. Se muta la disposizione (per *ius superveniens*), ma la norma rimane invariata nel suo contenuto (e, con essa, le censure che la investono), la Corte opera il sindacato di costituzionalità sulla medesima norma e riferisce l’esito di tale scrutinio alla nuova disposizione, sulla quale la questione risulta quindi trasferita. Questo principio, enunciato per la prima volta in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, è stato poi ripetutamente ribadito (...) anche – e soprattutto – in giudizi in via principale”. In linea di continuità con questo indirizzo, il trasferimento della questione “è stato ritenuto possibile anche quando la nuova disposizione non sia perfettamente identica a quella originariamente censurata, ma presenti differenze minime e comunque marginali; ciò in ragione di un concorrente principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d’azione (...). In tale evenienza il trasferimento della questione di costituzionalità in realtà comporta altresì una sua qualche estensione, nel senso che il suo oggetto finisce per abbracciare la disposizione anche come successivamente modificata, senza per questo sconfinare nell’area del sindacato in via consequenziale che presuppone invece una disposizione (e una norma) diverse”. In caso di *ius superveniens*, “la questione di legittimità deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l’alterazione della sua portata precettiva (...). Il trasferimento deve invece escludersi se, a seguito della modifica, la disposizione risulti dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (...); nel qual caso la nuova disposizione va impugnata con autonomo ricorso, senza che sia possibile il trasferimento che altrimenti supplirebbe impropriamente all’onere di impugnazione”. Quindi, “dal carattere dispositivo del giudizio di costituzionalità in via principale e dall’inderogabilità del termine

per proporre la relativa impugnativa, discende che solo una modifica del tutto marginale comporta che la questione rimanga sostanzialmente negli stessi termini e permanga, senza che vi sia lesione del contraddittorio, l'interesse alla decisione della parte ricorrente anche in mancanza di impugnazione della disposizione sopravvenuta" (analogamente la sentenza n. **171**).

La sentenza n. **68** ha sottolineato che la modifica apportata a una delle norme censurate dalla sopravvenuta legislazione regionale "non ha inciso sulla portata prescrittiva, né sul tenore letterale della disposizione medesima, limitandosi al mero mutamento del segno di punteggiatura finale della stessa": ciò ha indotto il Collegio a estendere il proprio scrutinio anche al testo attualmente vigente della norma. Per la sentenza n. **75**, la sopravvenuta ulteriore modifica della norma già incisa da quella specificamente impugnata dalle ricorrenti "non presenta (...) carattere marginale, e determina, invece, sul piano temporale, una diversa portata precettiva della disposizione", da impugnarsi autonomamente poiché "il trasferimento della questione sullo *ius superveniens* supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione". La sentenza n. **137** ha rigettato una richiesta regionale di trasferimento della questione poiché il nuovo testo dell'articolo censurato, "essendo stato modificato in modo sostanziale e non soddisfacente, avrebbe dovuto essere, se del caso, autonomamente impugnato". La sentenza n. **171** ha precisato che "l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto". Da ciò si è desunta l'insussistenza dei presupposti per il trasferimento della questione sulla disposizione sopravvenuta e lo scrutinio è stato effettuato sull'originario testo censurato. La sentenza n. **185** ha affermato l'irrelevanza dello *ius superveniens* ai fini dello scrutinio delle disposizioni impuginate poiché consiste in "modifiche marginali e prive di carattere soddisfacente, tra l'altro limitate a profili d'interesse di una sola delle ricorrenti, che non mutano i termini delle questioni, le quali, pertanto, possono trasferirsi sul testo (...) oggi in vigore". Secondo la sentenza n. **238**, "la disposizione sopravvenuta presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente (...). Sicché il vizio lamentato con riguardo alla prima deve essere valutato anche in riferimento alla seconda legge regionale".

La sentenza n. **201** ha rigettato un'eccezione provinciale di improcedibilità del ricorso statale sostenendo che la sopravvenuta approvazione del testo unico in materia di foreste e filiere forestali "non muta (...) i termini della questione sollevata, né è in grado di incidere sulla permanenza dell'interesse all'impugnazione".

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

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

In numerosi casi le questioni di costituzionalità sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle competenze fissate nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **17, 71, 79, 94, 101, 103, 198**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **21, 38, 122, 124, 152, 159, 168, 172, 178, 210, 215, 241**; ordinanze nn. **26, 129, 155, 179**). La sentenza n. **21** ha precisato che lo statuto speciale sardo, "in quanto legge costituzionale, svolge a pieno titolo la funzione di parametro di legittimità costituzionale nei confronti di tutta la legislazione ordinaria, statale e regionale". Nella sentenza n. **101**, i Giudici hanno esaminato le questioni "secondo un ordine che conduce a dare la precedenza a quelle che investono parametri della Costituzione piuttosto che dei singoli statuti speciali, dal momento che riguardano omogenei ambiti di riferimento, così da meritare un contestuale scrutinio". In particolare, la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. "deve essere anteposta, rispetto alle altre, in quanto riveste carattere di priorità logica, proprio perché attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione".

La sentenza n. **148** ha ritenuto di esaminare prioritariamente "l'eccepita violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico" rispetto alle censure che "investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale, riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione" (analogamente la sentenza n. **183**).

La sentenza n. **68** ha osservato che il limite, “mobile e variabile”, alla potestà legislativa regionale costituito dai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie di competenza concorrente “è incessantemente modulabile (...) sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi”.

La sentenza n. **1** ha escluso che le modifiche subite dalla norma statale evocata quale parametro interposto, anche antecedentemente alla presentazione del ricorso, incidessero sui termini della questione. La sentenza n. **68**, nell'accogliere una questione sollevata con ricorso statale, ha rilevato che, dopo la proposizione dell'impugnazione, le disposizioni indicate come parametro interposto sono state abrogate ma il regime da esse delineato è stato contestualmente confermato dall'atto legislativo abrogante. La decisione ha rigettato altra questione poiché la norma impugnata risulta “conforme al principio fondamentale espresso dal parametro interposto”, per come rimodulato dal legislatore statale dopo la proposizione del ricorso.

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **17, 44, 56, 61, 74, 78, 79, 87, 94, 101, 103, 117, 128, 137, 139, 171, 185, 198** e con le ordinanze nn. **97 e 108**.

Infine, è stata frequentemente denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **68, 70, 83, 103, 106, 107, 109, 172, 176, 198, 219, 221**; ordinanza n. **205**).

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

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

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

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

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **38, 49, 66, 68, 81, 107, 117, 127, 147, 148, 152, 159, 168, 172, 199, 235, 238, 241, 247, 249**; ordinanze nn. **26, 55, 100, 155, 179, 187, 203**) o addirittura esclusivamente della violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **138 e 210**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. Al riguardo, è stata ribadita la giurisprudenza costante secondo cui le Regioni possono evocare parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione “quando le violazioni così denunciate siano potenzialmente idonee a ripercuotersi sulle loro attribuzioni costituzionali, sempre che motivino sufficientemente sul punto, indicando sia la specifica competenza asseritamente offesa, sia le ragioni della lesione” (sentenza n. **5**). Le sentenze nn. **79 e 198** hanno confermato che “le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni, solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (...) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito” (nei medesimi termini le sentenze nn. **29 e 137**). È possibile “motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost.”. Tuttavia, in tali casi, la ricorrente deve argomentare in concreto “in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale”. “È invece escluso che parametri estranei al riparto delle attribuzioni costituzionali possano essere invocati allorché una Regione pretenda di agire a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti” (sentenza n. **5**).

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza (sentenza n. **128**) o per carente motivazione sul punto (sentenze nn. **79** e **198**), è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

Per la sentenza n. **79**, la ricorrente “si è limitata ad affermare che l’inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, oltre a violare gli artt. 3, 97 e 120 Cost., determinerebbe effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni, compreso il Veneto che è da considerare Regione virtuosa, condizionando così la qualità dell’esercizio delle relative funzioni amministrative. (...) i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell’esercizio delle funzioni amministrative regionali”. La sentenza n. **128** ha escluso, in relazione a una censura regionale di violazione dell’art. 3 Cost., che vi sia “alcuna diretta ridondanza sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione”. La sentenza n. **198** ha sottolineato che le questioni sono prive “di qualsiasi riferimento alla specifica competenza legislativa che si assume violata”, risultando impossibile “individuare la potenziale lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite”.

In altri casi la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di ridondanza o di adeguata motivazione (sentenze nn. **5, 73, 75, 137, 198**).

Secondo la sentenza n. **5**, la Regione “ha indicato le proprie attribuzioni che sarebbero incise, con l’immediatezza tipica delle misure dettate in via d’urgenza, dalle norme in questione”; “ha altresì descritto il proprio attuale sistema di promozione vaccinale, segnalando le frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale”; e “ha rappresentato i condizionamenti che l’autonomia legislativa e amministrativa regionale subirebbe a causa delle scelte imposte dalle nuove norme statali”. “Attiene, poi, al merito delle questioni stabilire se (...) le norme contestate rappresentino o meno un legittimo esercizio delle prerogative dello Stato e se, dunque, la compressione dell’autonomia regionale debba ritenersi fisiologica”. La sentenza n. **73** ha riconosciuto alla Regione di aver motivato “in modo esauriente la pretesa ridondanza della violazione dell’art. 3 Cost. sull’autonomia finanziaria regionale, garantita dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione”. La sentenza n. **137** ha sostenuto che la ricorrente “dà (...) conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione dei parametri non riguardanti la competenza regionale, con l’indicazione delle attribuzioni costituzionali (...) che ne sarebbero potenzialmente lese”. In riferimento ad altra questione, la pronuncia ha affermato che la ricorrente offre “una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza della violazione dell’art. 77 Cost. sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale”.

La sentenza n. **17** ha ritenuto ammissibile l’evocazione di parametri estranei a quelli afferenti alla competenza regionale in virtù della “connessione tra la disciplina del regime agevolativo del tributo e l’effetto che essa produce sulle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, la lesione delle cui prerogative costituzionali la Regione è legittimata a denunciare”. La sentenza n. **29** ha considerato ammissibile la questione proposta in riferimento all’art. 3 Cost. poiché “adeguatamente correlata ai parametri di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in relazione all’art. 119 Cost.”. La sentenza n. **101** si è pronunciata per l’ammissibilità di questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. in quanto “è correttamente prospettata la ridondanza della pretesa violazione” sull’autonomia delle ricorrenti. A giudizio della sentenza n. **103**, tutte le ricorrenti “hanno sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni”. La sentenza n. **198** ha precisato che le ricorrenti “hanno chiaramente ed esaustivamente indicato le competenze regionali o provinciali asseritamente incise dall’atto impugnato, con ciò assolvendo l’onere di motivare circa la ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro attribuzioni costituzionalmente garantite”. In ordine ad altre questioni, la decisione ha riconosciuto alle ricorrenti di avere adeguatamente motivato “in ordine alla ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro competenze, emergendo indiscutibilmente, dai loro ricorsi, quali tra queste sarebbero illegittimamente incise”; “in relazione alla ridondanza del vizio di irragionevolezza e dell’asserita lesione del principio del buon andamento”; e “in punto di ridondanza, su loro attribuzioni, della violazione di parametri non attinenti al riparto delle competenze”.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all’impugnazione. La sentenza n. **159**, nel motivare il perdurante interesse del ricorrente alla pronuncia, ha precisato che “il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma

impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata (...), abbia prodotto effetti”.

Sono, pertanto, votate a una pronuncia di inammissibilità questioni affette da carenza sopravvenuta di interesse (sentenze nn. **44** e **139**).

La sentenza n. **44** ha riscontrato la sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente alla decisione di questioni aventi ad oggetto disposizioni abrogate e insuscettibili di trasferimento sulla nuova disciplina. In particolare, le disposizioni sopravvenute, non soddisfatti per la ricorrente, “presentano un contenuto radicalmente innovativo, rispetto a quello della disposizione censurata con il ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità, e nient’affatto di carattere marginale sia perché ben diversa è la loro portata precettiva rispetto alla disposizione censurata, sia perché non più conferenti sono le ragioni di illegittimità costituzionale argomentate dalla ricorrente nel dedurre la lesione delle competenze regionali. (...) Pertanto (...) la norma ha assunto un nuovo e diverso contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all’onere di tempestiva impugnazione. (...) non avendo la norma mai avuto applicazione, né mai potendo averne a partire dal momento in cui la disposizione che la conteneva è stata sostituita dal più volte richiamato *ius superveniens* (...) e quindi è stata abrogata (...), consegue la sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente, che non può più ottenere il coinvolgimento della Conferenza unificata nell’emanazione dell’atto amministrativo originariamente deputato ad operare il riparto del contributo, perché tale atto non c’è stato e più non potrà esserci”. La sentenza n. **139** ha ravvisato la sopravvenuta carenza di interesse della Regione a coltivare il ricorso poiché la “mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione”.

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse all’impugnazione (sentenza n. **178**), per difetto di carattere lesivo delle disposizioni denunciate (sentenze nn. **81**, **83**, **137**), per mancata indicazione dell’interesse tutelato con il promovimento della questione (sentenza n. **21**), per il carattere ipotetico, astratto o prematuro della questione (sentenza n. **140**) e per intervenuta acquiescenza (sentenza n. **171**). In termini generali, la sentenza n. **140** ha rammentato che “le qualificazioni di questione ipotetica, questione astratta e questione prematura sono state elaborate e utilizzate (...) esclusivamente con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e non anche in via principale; segnatamente, in relazione al requisito della rilevanza delle questioni incidentali, requisito per cui si richiede che esse abbiano a oggetto disposizioni effettivamente (e non solo eventualmente o solo successivamente) applicabili nel giudizio *a quo*”. La sentenza n. **171** ha ribadito che “l’istituto dell’acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale”. Secondo la sentenza n. **178**, “il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto”.

La sentenza n. **21** ha precisato che lo statuto sardo, “in quanto legge costituzionale, svolge a pieno titolo la funzione di parametro di legittimità costituzionale nei confronti di tutta la legislazione ordinaria, statale e regionale, e lo Stato è chiamato a garantirne il rispetto. L’interesse a ricorrere, in altre parole, è in *re ipsa*”. La sentenza n. **81** ha sostenuto che la censurata legge regionale si compone “non (...) di semplici ispirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo”; inoltre, “lo strumento di cui ogni Regione dispone per stimolare l’intervento dello Stato negli ambiti di sua competenza non è certo l’approvazione di una legge regionale, ma è piuttosto l’iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita a ciascun Consiglio regionale dall’art. 121 Cost. È a tale facoltà che la Regione avrebbe dovuto fare ricorso se l’intendimento effettivamente perseguito fosse stato quello di sollecitare il legislatore statale ad adottare ulteriori atti di sua competenza in materia di tutela delle minoranze”. Per la sentenza n. **83**, la norma impugnata “non ha una funzione meramente ricognitiva, né è comunque priva di portata precettiva (...), se non altro perché vincola la Giunta a formulare la propria richiesta alla Conferenza unificata nei termini in essa previsti”. La sentenza n. **137** ha osservato che i ricorsi “sono assistiti da sufficiente motivazione sulla lesività della norma impugnata, essendo in essi adeguatamente prospettata l’incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate” alle funzioni in materia di trasporto pubblico locale. La sentenza n. **140** ha evidenziato che “nel ricorso è lamentata la violazione dell’art. 117 Cost. non da parte degli atti regolamentari o di indirizzo che i Comuni campani potranno eventualmente approvare in attuazione dell’art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017, ma da parte di questa stessa disposizione”, la quale “appare potenzialmente idonea a recare un *vulnus* alle invocate competenze statali”. La sentenza n. **178** ha ritenuto che “l’asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l’impugnativa”.

La sentenza n. **94** ha respinto un'eccezione erariale di infondatezza delle censure regionali e provinciali, affermando che “le norme impugnate annoverano direttamente le ricorrenti (e i rispettivi enti locali) tra i destinatari delle previsioni ritenute lesive dell'autonomia speciale”, sicché “non è possibile, come vorrebbe lo Stato, escludere *a priori* e in generale la loro lesività, ma occorre esaminare le singole disposizioni, valutandosi se risulti di volta in volta contraddetta e vanificata la garanzia posta dalla clausola di salvaguardia”.

La sentenza n. **137** ha puntualizzato che “il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa prevista dal comma 1 della disposizione impugnata, sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 21 settembre 2017, e riferito dalle parti nelle memorie illustrative”, “non fa venire meno l'interesse delle ricorrenti all'impugnazione”, sia perché esso “non elimina il *vulnus* alle prerogative regionali lamentato nei ricorsi (...), sia perché l'intesa raggiunta vale solo per il 2017, e non per gli anni successivi fino al 2020, per i quali dovrà essere reiterata anno per anno”. Per la sentenza n. **152**, la modifica introdotta dalla legge siciliana n. 16 del 2017, “avendo esclusivamente delimitato nel tempo il perimetro di futura operatività del procedimento configurato” dalla norma impugnata, “non ha inciso (...) sull'interesse del ricorrente alla verifica di legittimità costituzionale” del denunciato art. 19, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2016.

La sentenza n. **17** ha ribadito “la legittimazione della Regione a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali”.

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso soddisfacente dell'interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione denunciata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **5, 38, 103, 140**; ordinanza n. **155**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **68, 185, 238**). Al riguardo, le sentenze nn. **5, 68, 140** e l'ordinanza n. **155** hanno confermato il costante orientamento in base al quale “la materia del contendere cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto *medio tempore* applicazione” (analogamente la sentenza n. **44**). La sentenza n. **171** ha puntualizzato che, ai fini della cessazione della materia del contendere, “sono necessarie la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso, nonché la mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate”. La sentenza n. **238** ha ribadito che la modifica della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale “intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore*”. Con specifico riguardo ai ricorsi aventi ad oggetto decreti-legge, la sentenza n. **5** ha precisato che “possono considerarsi soddisfacenti non solo le modifiche che corrispondono alle pretese avanzate dalle ricorrenti, ma anche la pura e semplice soppressione delle disposizioni censurate (...), quando non è prevista alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi” e, similmente, “le modifiche delle disposizioni del decreto-legge che, per il loro contenuto, equivalgono a un rifiuto parziale di conversione (...) e, pertanto, travolgono con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita”: in tutti questi casi, “occorre comunque verificare che la norma censurata originariamente non abbia avuto applicazione nel frattempo”.

La sentenza n. **5** ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine a questioni aventi ad oggetto norme di decreto-legge soppresse e modificate in sede di conversione, delle quali si è ragionevolmente esclusa l'avvenuta applicazione *medio tempore* sia per la ristrettezza del lasso temporale di vigenza sia per la mancanza di specifiche deduzioni al riguardo. La sentenza n. **38** ha osservato che una delle censurate norme regionali è stata abrogata “con effetto soddisfacente del ricorrente e senza che (...) abbia mai avuto applicazione”, poiché “la legge abrogatrice è entrata in vigore il 27 aprile 2017, mentre (...) l'entrata in vigore dell'art. 12, oggetto di impugnativa, era stata differita al 1° giugno 2017”. La sentenza n. **140** ha sottolineato che la censurata disposizione è stata abrogata dalla legge campana n. 38 del 2017, “con effetto evidentemente soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso”, ed è rimasta in vigore dal 22 giugno al 31 dicembre 2017; tuttavia, la documentazione depositata dalla Regione nella cancelleria della

Corte in prossimità dell'udienza pubblica è risultata “idonea a comprovare – in assenza, tra l'altro, di contestazioni da parte del ricorrente – la mancata applicazione *medio tempore* della disposizione”. L'ordinanza n. **155** ha evidenziato che la novella “è soddisfattiva delle doglianze prospettate dalla difesa dello Stato, ed a tal fine è stata adottata dal legislatore regionale come risulta dalla relazione illustrativa al relativo disegno di legge”; e che “la difesa regionale ha dedotto nell'udienza pubblica che le norme impugnate non hanno avuto *medio tempore* attuazione”.

Secondo la sentenza n. **68**, alcune delle norme impugnate, abrogate o modificate, “sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, dal 29 gennaio 2015 fino al 26 novembre 2016, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate”: la circostanza, “di per sé, esclude la cessazione della materia del contendere”. La sentenza n. **185**, pur riconoscendo allo *ius superveniens* carattere soddisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso, ha negato la sussistenza dell'ulteriore presupposto per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, “ovvero la mancata applicazione *medio tempore* della disposizione censurata”, che dunque è stata scrutinata “nella formulazione antecedente alle modifiche”. La sentenza n. **238** – nell'escludere che le modifiche normative sopravvenute possano ritenersi idonee a determinare la cessazione della materia del contendere – ha osservato che l'assenza di qualsiasi indicazione, in mancanza di costituzione della Regione resistente, circa la mancata applicazione della norma censurata “induce a ritenere non provato tale ultimo requisito, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata, che è stata modificata circa un anno dopo la sua entrata in vigore”. In relazione ad altra questione concernente una norma regionale interamente abrogata, la pronuncia ha ritenuto di passare all'esame di merito “in ragione dell'interesse manifestato dall'Avvocatura dello Stato all'accoglimento della questione ed in assenza di una prova circa la mancata applicazione della norma nel periodo di vigenza”.

La citata sentenza n. **5** ha, per contro, negato la sussistenza dei presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere in ordine ad altre questioni aventi ad oggetto disposizioni di decreto-legge non modificate in sede di conversione o modificate in misura tale che non ne fosse alterato il contestato contenuto precettivo. In relazione a queste ipotesi, lo scrutinio è stato condotto sul testo risultante dalla legge di conversione. La sentenza n. **44** – nel rilevare l'intervenuta abrogazione della censurata disposizione per incompatibilità con la nuova disciplina – ha così escluso che fosse cessata la materia del contendere, “essendo rimasta insoddisfatta la pretesa della regione ricorrente”: “La Regione si duole che il riparto del contributo in questione, in favore di Province e Città metropolitane, sia stato originariamente previsto con atto amministrativo del potere esecutivo senza coinvolgimento, né interlocuzione, della Conferenza unificata, ma solo sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, chiedendo che, con pronuncia additiva di incostituzionalità, sia introdotta, nella disposizione censurata, la previa intesa in sede di Conferenza unificata. Successivamente (...) tale riparto è stato operato dapprima dal legislatore in sede di legge di conversione di un decreto legge per il primo anno (...) e, per le annualità a seguire, dal Governo con decreto legge (...), previo accordo in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. È stato quindi già interamente operato il riparto del contributo, ma senza alcun coinvolgimento o interlocuzione della Conferenza unificata; sicché non solo la richiesta della Regione di adeguato coinvolgimento in sede di riparto del contributo non è stata accolta, ma anzi la denunciata lesione delle dedotte competenze regionali si sarebbe pienamente consumata con le due disposizioni legislative che hanno direttamente regolato il riparto in luogo del decreto ministeriale originariamente previsto dalla disposizione impugnata senza alcuna interlocuzione con le Regioni”. Del resto, “in un analogo caso di sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata con ricorso in via principale e di introduzione di una nuova disposizione di analogo contenuto”, la Corte “ha escluso che si fosse determinata una situazione di cessazione della materia del contendere ed è passata ad esaminare invece la possibilità del trasferimento della questione”. La sentenza n. **87** – pur ricordando che il decreto interministeriale di cui alla norma censurata è stato adottato l'11 ottobre 2017, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sebbene la legge prevedesse il mero parere – ha escluso che detta circostanza facesse venir meno l'interesse della ricorrente alla decisione ovvero incidesse sulla materia del contendere poiché la contestata disposizione, “di natura transitoria”, può ancora trovare applicazione. In riferimento ad altra questione, riguardante una norma “sinora disapplicata” e “sostanzialmente svuotata dai successivi interventi del legislatore statale”, la pronuncia ha negato il venir meno dell'interesse a ricorrere poiché la disposizione “potrebbe trovare comunque una, seppur limitata, applicazione, qualora il legislatore statale provveda a darvi attuazione”. Per la sentenza n. **171**, “le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018 non possono ritenersi soddisfattive delle ragioni delle ricorrenti”.

La sentenza n. **210**, nel rigettare un'eccezione regionale di cessazione della materia del contendere, ha chiarito che l'attività del Sottosegretario per gli affari regionali, svolta su un piano prettamente politico-istituzionale, "non può impegnare il Consiglio dei ministri, unico organo legittimato a disporre del ricorso, né tantomeno condizionare lo scrutinio di legittimità costituzionale". Nella specie, l'interesse alla coltivazione del ricorso da parte del Governo è stato testimoniato dal deposito, ad opera dell'Avvocatura generale dello Stato, della memoria in prossimità dell'udienza pubblica, con la quale si è insistito per la dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata.

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia, anche parziale, al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (sentenze nn. **68, 79, 103, 122, 127, 201**; ordinanze nn. **26, 50, 51, 97, 100, 108, 130, 144, 162, 179, 187, 230**). In generale, l'ordinanza n. **26** ha rammentato che "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia al ricorso, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" (analogamente le ordinanze nn. **50, 51, 97, 108, 130, 144, 187, 230**).

La sentenza n. **68** ha osservato che, successivamente all'instaurazione del giudizio, è entrata in vigore la legge umbra n. 13 del 2016, con cui sono state modificate molte delle impugnature disposizioni della legge regionale n. 1 del 2015, e che il Consiglio dei ministri, "rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso", ha deliberato la rinuncia parziale all'impugnazione di numerose disposizioni specificamente indicate. Peraltro, nella medesima delibera, il Consiglio dei ministri ha anche dichiarato "la permanenza dei motivi di impugnativa di cui alla precedente delibera di promovimento" con riferimento a un altro cospicuo gruppo di disposizioni dettagliatamente elencate. La Corte ha dichiarato l'estinzione parziale del processo poiché la rinuncia parziale "è stata accettata dalla Regione Umbria con atto depositato ritualmente, con riguardo a tutte le disposizioni non comprese fra quelle rispetto alle quali il Consiglio dei ministri ha affermato che permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera di promovimento del ricorso". La declaratoria è stata altresì estesa ad altre disposizioni non incluse né tra quelle oggetto di rinuncia né tra quelle per le quali sono stati considerati ancora sussistenti i motivi di impugnativa, dovendo "ritenersi esclusa la volontà del Consiglio dei ministri di insistere nell'impugnativa". L'ordinanza n. **100** ha sottolineato che "il ricorrente ha ritenuto soddisfacente l'intervento operato dalla legge" sarda n. 18 del 2017. La sentenza n. **122** ha evidenziato che, dopo l'introduzione del giudizio, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 8 del 2017, abrogativa di talune delle censurate disposizioni. Rilevato "il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente all'impugnazione", dichiarando nel contempo "la permanenza dei motivi di impugnativa" con riferimento alla disposizione non incisa dallo *ius superveniens*. La sentenza n. **127** ha constatato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha parzialmente rinunciato al ricorso, ritenendo soddisfacente la modifica operata con la legge toscana n. 70 del 2017. L'ordinanza n. **144** ha preso atto che "il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 22 novembre 2017, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della disposizione impugnata e del conseguente venir meno delle motivazioni oggetto di ricorso".

Nell'ipotesi in cui la controparte costituita non accetti la rinuncia, non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo ma va dichiarata la cessazione della materia del contendere. Così ha ritenuto la sentenza n. **94** in riferimento a una rinuncia regionale, "non essendo intervenuta accettazione della rinuncia a opera del resistente né risultando un contrario interesse di questo a coltivare il giudizio".

Peraltro, "in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo" (ordinanze nn. **55, 95, 129, 203, 205**; nello stesso senso la sentenza n. **238** e le ordinanze nn. **60** e **244**). L'ordinanza n. **60** ha rimarcato che, "in mancanza di costituzione della parte resistente, ai fini dell'estinzione del processo non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima".

L'ordinanza n. **129** ha sottolineato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri, "per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione della disposizione regionale". La sentenza n. **238** ha rilevato che, successivamente alla novella apportata dal legislatore regionale, "il Presidente del Consiglio dei ministri –

dopo aver inizialmente confermato il proprio interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale in ragione dell'assenza di prove circa la mancata attuazione della norma impugnata nel periodo di vigenza – ha da ultimo dichiarato di volere rinunciare esclusivamente all'impugnazione dell'art. 26, comma 2"; pertanto, "a seguito della rinuncia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e tenuta presente la mancata costituzione della parte resistente", è stata dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione avente ad oggetto la predetta norma.

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

In relazione ai ricorsi definiti nel 2018 si sono registrati **12** casi di riunione (sentenze nn. **5, 17, 75, 79, 94, 101, 103, 137, 152, 171, 185, 198**) e **22** di separazione (sentenze nn. **44, 56, 61, 66, 69, 71, 73, 74, 75, 78, 79, 82, 83, 84, 87, 94, 98, 101, 103, 152, 172, 238**). Le sentenze nn. **44, 61, 73** hanno giudicato questioni aventi ad oggetto talune delle plurime disposizioni statali impugnate con ricorso regionale senza adottare né in motivazione né in dispositivo un'espressa statuizione di separazione.

In alcune occasioni, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenze nn. **75, 79, 94, 101, 103**). Questa tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni eterogenee. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali, la riunione è stata disposta per la "stretta connessione che lega le disposizioni oggetto" di impugnativa e la "sostanziale sovrapposibilità delle censure prospettate" (sentenza n. **152**).

Per quanto concerne le impugnative regionali e provinciali avverso leggi statali, i ricorsi sono stati riuniti perché "sollevano questioni in gran parte analoghe" (sentenza n. **5**); perché "vertono su disposizioni parzialmente coincidenti" (sentenze nn. **94** e **103**); per la connessione dei giudizi (sentenza n. **5**); perché sollevano "questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti, e, nel resto, ad altre disposizioni dello stesso d.l." (sentenza n. **137**); per "l'identità della disposizione censurata" (sentenza n. **75**); per la "parziale coincidenza delle norme censurate e dei parametri evocati" (sentenza n. **101**); per l'identità, anche parziale (sentenze nn. **171** e **198**), delle norme denunciate e delle censure proposte (sentenze nn. **185** e **198**).

La sentenza n. **17** ha riunito un giudizio di legittimità costituzionale in via principale (promosso con ricorso regionale) e plurimi giudizi incidentali di legittimità costituzionale per la "parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte". La sentenza n. **79** ha fondato la decisione di riunione dei ricorsi regionali su motivi di "opportunità".

La sentenza n. **71**, nel separare le questioni ivi esaminate da altre promosse con lo stesso ricorso regionale, ha rilevato "l'analogia delle censure prospettate".

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

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

Nelle **26** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **5, 17, 29, 44, 56, 61, 71, 73, 74, 75, 78, 79, 84, 87, 94, 101, 103, 128, 137, 139, 171, 185, 198**; ordinanze nn. **97, 108, 162**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riguardo alle **65** pronunce che hanno deciso ricorsi statali (sentenze nn. **1, 21, 38, 49, 66, 68, 69, 70, 81, 82, 83, 98, 106, 107, 109, 117, 118, 121, 122, 124, 127, 138, 140, 147, 148, 152, 159, 168, 172, 176, 178, 183, 199, 201, 206, 208, 210, 215, 219, 221, 228, 235, 238, 241, 245, 246, 247, 249**; ordinanze nn. **26, 50, 51, 55, 60, 95, 100, 129, 130, 144, 155, 179, 187, 203, 205, 230, 244**), le **14** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **55, 60, 95, 129, 203, 205, 244**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **118, 159, 228**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **172** e **246**); non fondatezza e inammissibilità (sentenza n. **152**); illegittimità costituzionale, manifesta infondatezza ed estinzione (sentenza n. **238**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato il tradizionale insegnamento secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale in via principale "si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili" (sentenza n. **140** e ordinanze lette alle udienze del 21 novembre 2017 e 20 marzo 2018 allegate alle sentenze nn. **5** e **81**). L'ordinanza allegata alla sentenza n. **5** ha altresì ritenuto non pertinenti "i precedenti citati da alcune delle difese delle parti", i quali si riferiscono a giudizi sull'ammissibilità di referendum abrogativi, a giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e a conflitti di attribuzione tra poteri.

La sentenza n. **5**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha giudicato inammissibili gli interventi *ad adiuvandum* di Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingue venete, L. P., Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati (AMEV), CODACONS, Articolo 32 – Associazione italiana per i diritti del malato (AIDMA), Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino (CONDAV), L. B e C. C. La sentenza n. **81**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha pronunciato l'inammissibilità dell'intervento di Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete, in persona del suo legale rappresentante L.P., e dello stesso L.P. in proprio. La sentenza n. **140** ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS.

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

Le **91** decisioni rese nel 2018 sono costituite da **71** sentenze e **20** ordinanze.

La sentenza n. **17** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e plurimi giudizi incidentali di legittimità costituzionale.

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

Sono state pronunciate **2** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **5** e **81**), concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

La definizione delle questioni nel merito ha comportato, in taluni casi, l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'efficacia della norma impugnata presentata dalla Regione (sentenze nn. **5** e **137**) o dallo Stato (sentenze nn. **168** e **183**).

### **8.2. Le decisioni processuali**

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

A] Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, sono state **26** (sentenze nn. **68, 79, 103, 122, 127, 201, 238**; ordinanze nn. **26, 50, 51, 55, 60, 95, 97, 100, 108, 129, 130, 144, 162, 179, 187, 203, 205, 230, 244**), per un totale di **26** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata sempre dichiarata con sentenza (sentenze nn. **68, 79, 103, 122, 127, 201, 238**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **26, 50, 51, 55, 60, 95, 97, 100, 108, 129, 130, 144, 162, 179, 187, 203, 205, 230, 244**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **68, 79, 103, 122, 127, 201**; ordinanze nn. **26, 50, 51, 97, 100, 108, 130, 144, 162, 179, 187, 230**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **238** e le ordinanze nn. **55, 60, 95, 129, 203, 205, 244** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Le pronunce recanti un dispositivo di cessazione della materia del contendere sono state **6** (sentenze nn. **5, 38, 94, 103, 140**; ordinanza n. **155**), per un totale di **6** dispositivi. Tali decisioni sono, innanzitutto, derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione o modificazione

delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **5, 38, 103, 140**; ordinanza n. **155**), *medio tempore* rimaste inattuato.

La cessazione pronunciata dalla sentenza n. **94** è conseguita alla mancata accettazione della rinuncia regionale da parte dello Stato resistente, in mancanza di un interesse di quest'ultimo a coltivare il giudizio.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **16** (sentenze nn. **5 – 5 dispositivi –**, **17 – 2 dispositivi –**, **44, 75, 79, 83, 84, 103, 109 – 4 dispositivi –**, **128, 137, 139, 152 – 2 dispositivi –**, **185, 198 – 7 dispositivi –**, **219**), per un totale di **31** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **5, 17, 75, 79, 84, 103, 109, 137, 152, 185, 198, 219**); per la mancata tempestiva impugnazione della legge delega (sentenza n. **198**); per l'inerenza del *petitum* alle scelte di bilancio riservate alla discrezionalità politica (sentenza n. **84**); per il sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente (sentenze nn. **44** e **139**); per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenza n. **128**) o per difetto di motivazione sul punto (sentenze nn. **79** e **198**); per il difetto della necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri (sentenze nn. **83** e **109**) o della Giunta regionale (sentenza n. **128**).

La sentenza n. **21**, pur senza recarne traccia in dispositivo, ha ritenuto inammissibile, per contraddittorietà, una questione proposta con ricorso statale. La sentenza n. **122** ha giudicato inammissibili, nella sola parte motiva, talune censure statali per l'inidoneità dell'invocata normativa secondaria a stabilire principi fondamentali in funzione di limite alla potestà legislativa provinciale concorrente e a fungere da parametro interposto. La sentenza n. **198** ha dichiarato inammissibile, in motivazione, una questione tardivamente proposta dalla Regione ricorrente nella memoria illustrativa. La sentenza n. **210** ha sanzionato come inammissibile, senza darne atto in dispositivo, una questione apoditticamente sollevata in riferimento all'art. 5 Cost.

D] Non è stata adottata alcuna pronuncia recante un dispositivo di manifesta inammissibilità.

### **8.3. Le decisioni di rigetto**

A] Le decisioni recanti un dispositivo di non fondatezza sono state **39** (sentenze nn. **5 – 4 dispositivi –**, **17 – 6 dispositivi –**, **29 – 2 dispositivi –**, **56, 61, 66, 68 – 5 dispositivi –**, **69, 73, 79, 82, 94, 98, 101 – 2 dispositivi –**, **103 – 8 dispositivi –**, **109, 121 – 3 dispositivi –**, **127, 128, 137 – 4 dispositivi –**, **138, 139, 152 – 2 dispositivi –**, **171 – 3 dispositivi –**, **172 – 3 dispositivi –**, **176, 183, 185 – 2 dispositivi –**, **198 – 22 dispositivi –**, **201, 206, 208, 215 – 2 dispositivi –**, **219, 235, 241, 245, 246, 249 – 2 dispositivi –**), per un totale di **94** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal mancato riscontro della lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **5, 17, 29, 56, 61, 66, 68, 69, 73, 82, 98, 103, 121, 137, 139, 152, 171, 172, 176, 185, 198, 215, 219, 241, 245, 249**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina ha determinato o concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **5, 17, 29, 137, 198**.

La sentenza n. **17** ha altresì rilevato la carenza del ricorso regionale il quale “non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati”. La sentenza n. **29** ha, tra l'altro, imputato alla ricorrente la mancata prova del fatto che “l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità”. In relazione a una delle numerose questioni ivi rigettate, la sentenza n. **103** ha osservato che la ricorrente non ha adempiuto all'onere di dimostrare l'assoluta impossibilità di svolgere le proprie funzioni in conseguenza dell'imposizione del contestato contributo di finanza pubblica; in particolare, essa ha fornito solo “allegazioni del tutto generiche, dalle quali non emerge neppure un rapporto causale tra l'estensione del contributo al risanamento della finanza pubblica disposto dalla norma impugnata e il prospettato squilibrio di bilancio”. La sentenza n. **137** ha motivato il rigetto di talune questioni con il rilievo che le ricorrenti non hanno adeguatamente provato l'impossibilità di svolgere le funzioni per effetto della disposizione impugnata.

L'inconferenza di taluni degli evocati parametri ha concorso a determinare l'esito di non fondatezza di cui alla sentenza n. **152**.

La sentenza n. **183** ha motivato l'esito di non fondatezza di talune questioni riguardanti una norma

regionale sanzionatoria in ragione della contestuale parziale ablazione di altra norma relativa alle condotte sanzionate.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **94, 101, 109, 128, 138, 172, 198, 206, 208, 215, 246, 249** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata "nei sensi di cui in motivazione" (ovvero "nei termini di cui in motivazione": sentenza n. **246**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. La sentenza n. **215** ha richiamato "il generale canone dell'interpretazione adeguatrice che consente di superare la censura di incostituzionalità. Non solo nel giudizio incidentale di costituzionalità, in cui vi è il giudice rimettente, chiamato a interpretare la disposizione censurata, primo e diretto destinatario dell'interpretazione adeguatrice in ipotesi accolta (...), ma anche nel giudizio in via principale opera tale canone interpretativo in quanto (...) è ben possibile che la disposizione censurata venga all'esame di un giudice comune in una controversia ordinaria. Pertanto, se c'è una possibilità di interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è infondata nei termini di tale interpretazione". Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta esegesi della disposizione impugnata (sentenze nn. **103, 127, 172**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **79, 103, 127, 137, 139, 201, 235**).

Si segnala che una delle questioni trattate dalla sentenza n. **49** è stata dichiarata non fondata solo in motivazione. La sentenza n. **122** ha escluso, nella parte motiva e per taluni profili, il denunciato contrasto tra la censurata normativa provinciale e i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. La sentenza n. **147** – dopo aver ritenuto in motivazione la non fondatezza, in riferimento a tutti i parametri, delle questioni aventi ad oggetto talune norme regionali – ha comunque dichiarato le stesse illegittime in via consequenziale per l'inscindibile connessione con altra giudicata illegittima per violazione del vincolo costituzionale di copertura finanziaria.

B] È stata adottata **1** decisione recante un dispositivo di manifesta infondatezza (sentenza n. **238**), per un totale di **1** dispositivo.

#### **8.4. Le decisioni di accoglimento**

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **50** (sentenze nn. **1, 21, 38, 49 – 2 dispositivi – 61, 66 – 4 dispositivi – 68 – 7 dispositivi – 69, 70, 71 – 2 dispositivi – 73, 74, 78, 81, 82, 83 – 2 dispositivi – 87 – 3 dispositivi – 98, 101 – 3 dispositivi – 103, 106, 107, 109, 117, 118, 121 – 10 dispositivi – 122 – 2 dispositivi – 124, 137 – 2 dispositivi – 140, 147 – 2 dispositivi – 148, 159, 168, 172, 178, 183, 185, 198 – 2 dispositivi – 199, 206, 210 – 2 dispositivi – 221, 228, 235, 238 – 2 dispositivi – 245 – 2 dispositivi – 246 – 8 dispositivi – 247, 249**), per un totale di **89** dispositivi.

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **33** pronunce (sentenze nn. **1, 21, 49, 66 – 4 dispositivi – 68 – 5 dispositivi – 69, 70, 81, 82, 83, 87, 98, 101, 106, 109, 117, 118, 121, 140, 147, 148, 159, 168, 172, 178, 199, 221, 228, 235, 238 – 2 dispositivi – 245, 246 – 2 dispositivi – 247**), per un totale di **42** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie investono uno o più articoli o commi; talvolta, hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **81, 148, 199, 228, 247**). La sentenza n. **228** ha precisato che la riscontrata illegittimità costituzionale delle norme riguardanti "il nucleo centrale ed essenziale dell'intervento legislativo regionale (...) coinvolge l'intera legge, comportandone, perciò, l'integrale caducazione", in quanto le residue disposizioni "non assumono rilevanza e significatività, svolgendo funzioni meramente accessorie o, comunque, complementari alla normativa principale".

La sentenza n. **106** ha precisato che, avendo la norma dichiarata illegittima "come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole" contenute in un precedente enunciato legislativo, il precetto "rimane in vigore nel testo originario". La sentenza n. **235** contiene nel medesimo capo di dispositivo anche una declaratoria di illegittimità di natura ablativa, evidenziata dall'impiego della formula "nella parte in cui prevede".

B] Le decisioni che recano un dispositivo di natura additiva sono state **14** (sentenze nn. **61, 68, 71 – 2 dispositivi – 73, 74, 78, 101, 121 – 3 dispositivi – 137, 185, 198, 245, 246 – 5 dispositivi – 249**), per un totale di **21** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima "nella parte in cui non prevede" (sentenze nn. **61, 68, 71, 73, 74,**

**78, 101, 121, 137, 185, 246, 249**) un determinato contenuto o le parole specificamente indicate nel dispositivo (sentenza n. **245**), “nella parte in cui non contempla” (sentenza n. **198**) una clausola di salvaguardia, “nella parte in cui non rinvia” a un determinato articolo (sentenza n. **246**) ovvero “nella parte in cui non esclude” dal suo ambito applicativo certe fattispecie (sentenza n. **246**).

La sentenza n. **101** contiene nel medesimo capo di dispositivo anche una declaratoria di illegittimità di natura ablativa, evidenziata dall’impiego della formula “nella parte in cui stabilisce”.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **11** (sentenze nn. **38, 83, 101, 103, 107, 121 – 4 dispositivi –**, **122 – 2 dispositivi –**, **124, 183, 206, 235**), per un totale di **15** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **183 e 235**) o “stabilisce” (sentenza n. **101**) un certo contenuto, “nella parte in cui introduce” un comma (sentenza n. **122**) e limitatamente a un particolare profilo (sentenza n. **122**), “nella parte in cui modifica” un articolo (sentenza n. **107**), “nella parte in cui si applica” a determinati ambiti (sentenza n. **121**), “nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione” in talune zone del territorio (sentenza n. **121**), “nella parte in cui affida” al regolamento della Giunta regionale la disciplina di alcuni oggetti in certi ambiti territoriali (sentenza n. **121**), “nella parte in cui si riferisce” (sentenza n. **206**) a determinate aree, “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **38, 83, 103**) o “nella parte in cui introduce” (sentenza n. **124**) le parole specificamente indicate nel dispositivo.

La sentenza n. **121** ha giudicato illegittimi due articoli di legge regionale “nella parte in cui trovano applicazione” anche all’interno di certe aree.

La sentenza n. **101** contiene nel medesimo capo di dispositivo anche una declaratoria di illegittimità di natura additiva, evidenziata dall’impiego della formula “nella parte in cui non prevede”. La sentenza n. **235** contiene nel medesimo capo di dispositivo anche una declaratoria di illegittimità integrale di un altro comma della censurata disposizione.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **8** (sentenze nn. **68, 87 – 2 dispositivi –**, **101, 121 – 2 dispositivi –**, **137, 198, 210, 246**), per un totale di **10** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **87, 101, 121, 198**) un certo contenuto “anziché” (o “invece di”: sentenza n. **121**) un altro costituzionalmente imposto, “nella parte in cui utilizza” una denominazione “anziché” altra indicata in dispositivo (sentenza n. **210**) ovvero “nella parte in cui fa riferimento” a certi procedimenti “anziché” solo ad alcuni di essi (sentenza n. **246**).

La sentenza n. **68** ha giudicato illegittime due disposizioni regionali “nella parte in cui stabiliscono” una determinata competenza “anziché” quella prescritta dalla normativa statale di principio. La sentenza n. **137** ha ritenuto illegittima una disposizione nella parte in cui determina la riduzione della quota di un fondo statale in misura fissa anziché proporzionata all’entità dell’inadempimento regionale.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **3** (sentenze nn. **49, 147, 210**).

“In considerazione dell’inscindibile connessione finanziaria con le disposizioni costituzionalmente illegittime”, la sentenza n. **49** ha esteso la declaratoria in via consequenziale alle residue disposizioni della legge abruzzese n. 16 del 2017 di approvazione del rendiconto 2013: infatti, l’“evidente correlazione delle disposizioni residue con le norme impugnate comporta (...) un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse”. In particolare, “l’assenza di un risultato univoco di amministrazione, l’incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l’inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari (...) coinvolgono la legge (...) nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura”. La sentenza n. **147** ha rilevato “l’inscindibile connessione esistente tra l’art. 4 e tutte le altre disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui l’illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde”.

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

Nel 2018 sono state adottate **2** ordinanze di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L’ordinanza n. **157** ha corretto l’errore presente nel dispositivo della sentenza n. 68 del 2018. L’ordinanza n. **226** ha disposto la correzione degli errori contenuti nella motivazione delle sentenze nn. 103 del 2017 e 178 del 2018.

## *Capitolo III*

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

#### *1. Premessa*

Nel 2018 la Corte ha reso **6** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **2, 28 – 3 conflitti –**, **36, 146**; ordinanze nn. **48 e 165**).

La sentenza n. **2** ha disposto la riunione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti “in considerazione dell’omogeneità delle questioni proposte”.

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

Degli 8 conflitti decisi nel 2018, **7** (sentenze nn. **2, 28 – 3 conflitti –**, **36, 146**; ordinanza n. **48**) sono stati promossi contro lo Stato da Regioni.

In particolare hanno proposto ricorso le seguenti Regioni ordinarie: Marche (sentenza n. **2**), Emilia-Romagna (sentenza n. **28**), Veneto (sentenza n. **36**), Campania (ordinanza n. **48**), Puglia (sentenza n. **146**)

Il conflitto deciso con l’ordinanza n. **165** è stato proposto dalla Stato contro il Veneto.

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

Ai sensi dell’art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale.

Nella sentenza n. **28** è stato ribadito che “qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l’illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale” (sentenze; nello stesso senso, sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 90 del 2011, n. 235 del 2008, n. 380 del 2007, n. 95 del 2003 e n. 467 del 1997).

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

Nella sentenza n. **2** – che ha deciso un conflitto promosso dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l’annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678, con la quale è stata ritenuta illegittima, e quindi annullata, la delibera del Consiglio regionale della Regione Marche di indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate ai sensi dell’art. 133 Cost. per una modifica circoscrizionale, costituente il presupposto della «legge-provvedimento» reg. Marche n. 15 del 2014 – sono state ritenute non fondate una serie di eccezioni di inammissibilità prospettate dall’Avvocatura generale dello Stato. In primo luogo è stato ribadito che un conflitto avente ad oggetto una decisione giudiziaria “è ammissibile se è messa in questione l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente (sentenze n. 252 del 2013 e n. 130 del 2009)”. È stato, poi, chiarito che il ricorso per conflitto è ammissibile in quanto pone “effettivamente una questione di riparto costituzionale delle competenze”, in quanto la ricorrente Regione Marche asserisce che l’annullamento di un presupposto della legge di variazione circoscrizionale da parte del giudice amministrativo – e non da parte della Corte costituzionale, all’esito del giudizio di legittimità costituzionale – lede le sue competenze legislative e amministrative (artt. 117, quarto comma, 118, secondo comma, 133, secondo

comma, e 134 Cost.). Infine, è stato ribadito che “anche questioni di giurisdizione, già prospettate come tali di fronte alla Corte di cassazione, possono essere oggetto di un conflitto di attribuzione: ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione (art. 362 del codice di procedura civile) e ricorso per conflitto sono due rimedi distinti, operanti su piani diversi, e non si può escludere che siano attivati entrambi, di fronte ad una pronuncia giudiziaria alla quale siano contemporaneamente imputabili l’erronea applicazione delle norme sulla giurisdizione e l’invasività in sfere d’attribuzione costituzionale (sentenze n. 52 del 2016, n. 259 del 2009 e n. 150 del 1981)”.

La sentenza n. **36** ha, tra l’altro, dichiarato l’inammissibilità delle censure avanzate dalla ricorrente in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost. in quanto le “disposizioni sono indicate esclusivamente nell’epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, senza essere mai richiamate o sviluppate nel corpo dell’atto”.

#### **4. L’interesse al ricorso**

Nella sentenza n. **36**, nel rigettare un’eccezione formulata dall’Avvocatura generale dello Stato, è stato chiarito che “nei giudizi per conflitto di attribuzione, l’adesione della ricorrente all’intesa non pregiudica, di regola, l’interesse a ricorrere, stante l’indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003)”.

La sentenza n. **146**, nel decidere su un’apposita richiesta dell’Avvocatura generale dello Stato, ha chiarito che la rinuncia della società Petroceltic Italia srl al permesso di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi – concesso con decreto 22 dicembre 2015 dal Ministero dello sviluppo economico e dichiarato «cessato per rinuncia della titolare» con decreto dello stesso Ministero 4 aprile 2016 – “non è idonea a determinare né la cessazione della materia del contendere, né il sopravvenuto difetto di interesse della Regione Puglia alla decisione del conflitto. La lamentata lesione della competenza costituzionale regionale (cioè, l’avvenuta adozione del decreto senza il coinvolgimento regionale), infatti, non viene meno per la successiva rinuncia della società a quanto richiesto, e la sentenza di merito di questa Corte eliminerebbe l’incertezza sorta (per effetto del decreto) con riferimento ai rapporti Stato-regioni nella materia in questione, risultando dunque utile per la ricorrente”. È così ribadito quell’orientamento costante nell’affermare “l’irrelevanza [nei conflitti Stato-regioni] delle sopravvenienze di fatto, come l’esaurimento degli effetti dell’atto censurato: [i]nfatti, [...] nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l’esaurimento degli effetti dell’atto impugnato – un interesse all’accertamento, il quale trae origine dall’esigenza di porre fine [...] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni (sentenza n. 9 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2016) (sentenza n. 198 del 2017, riguardante proprio la materia degli idrocarburi; si vedano anche le sentenze n. 232 del 2014, n. 9 del 2013, n. 328 del 2010, n. 222 del 2006, n. 287 e n. 263 del 2005, n. 289 del 1993, n. 3 del 1962)”.

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

Nel corso dell’anno non si sono registrate specifiche affermazioni sul punto.

#### **6. L’oggetto del conflitto**

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

I conflitti decisi nel 2018 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: la sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678, con la quale è stata ritenuta illegittima, e quindi annullata, la delibera del Consiglio regionale della Regione Marche di indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate ai sensi dell’art. 133 Cost. per una modifica circoscrizionale, costituente il presupposto della «legge-provvedimento» reg. Marche n. 15 del 2014 (sentenza n. **2**); il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, la nota della Direzione generale per i rifiuti e l’inquinamento presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528, e la nota del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l’Unione europea del 1° aprile 2016 (sentenza n. **28**); l’art. 5, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti

amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124) (sentenza n. **36**); la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190» (ordinanza n. **48**); il decreto 22 dicembre 2015, di conferimento del permesso di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi B.R274.EL alla Società Petroceltic Italia S.r.l. (sentenza n. **146**); la deliberazione della Giunta regionale del Veneto 13 marzo 2018, n. 306/DRG, recante: «Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario» (ordinanza n. **165**).

Nelle sentenze nn. 36 e 146 – che hanno dichiarato inammissibili (nel primo caso solo parzialmente) i ricorsi presentati rispettivamente dalle Regioni Veneto e Puglia – è stato ricordato che la giurisprudenza costituzionale “è costante [...] nel ritenere inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati (*ex plurimis*, sentenze n. 260, n. 103 e n. 104 del 2016 e n. 144 del 2013). Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi ‘viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall’esercizio dell’azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l’impugnazione dell’atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest’ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge’ (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013) (sentenza n. 36 del 2018)”. Nella medesima decisione è stato ritenuto inammissibile anche un secondo motivo del conflitto in quanto la lesione delle attribuzioni – derivanti dalla mancata acquisizione del parere regionale nel procedimento preordinato al rilascio del permesso di ricerca, oggetto del conflitto – “non deriva dal provvedimento oggetto del conflitto ma dalla normativa che lo disciplina, ossia dalla legge n. 239 del 2004, (...) mai contestata sotto questo questo profilo”.

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

Non si registrano decisioni o affermazioni sul punto.

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

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di norme degli statuti delle Regioni ordinarie (ordinanza n. **165**); di parametri contenuti nel titolo V, Parte II della Costituzione (sentenze nn. **2, 28, 36, 146**; ordinanze nn. **48 e 165**); di parametri extracompetenziali (sentenze nn. **2 e 28**; ordinanza n. **48**); del principio di leale collaborazione (sentenze nn. **28 e 36**).

## **8. La riunione dei giudizi**

Nel 2018 sono state registrate due ipotesi di riunioni di giudizi.

La sentenza n. **2** ha disposto la riunione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti “in considerazione dell’omogeneità delle questioni proposte”.

La sentenza n. **28** ha riunito i giudizi per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia in quanto i tre ricorsi concernevano “una serie di atti strettamente connessi tra loro, frutto di un’unica sequenza e fondati sul medesimo presupposto”.

## **9. Le decisioni della Corte**

Delle **6** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **4** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **2, 28, 36, 146**) e **2** in forma di ordinanza (ordinanze nn. **48 e 165**). Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito).

Delle citate pronunce, **1** reca solo un dispositivo di merito (sentenza n. **2**), **4** solo dispositivi processuali (sentenze nn. **28** e **146**, ordinanze nn. **48** e **165**), **1** ha definito il conflitto sia in merito che in rito (sentenze nn. **36**).

### ***9.1. Le decisioni processuali***

#### ***9.1.1. Le decisioni di improcedibilità***

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità

#### ***9.1.2. Le decisioni di inammissibilità***

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **28**, **36**, **146**.

La sentenza n. **28** ha dichiarato inammissibili i conflitti promossi dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, avverso plurimi atti relativi alla discarica abusiva “Razzaboni”, sita nel comune di San Giovanni in Persiceto [BO] adottati a seguito di condanna della Corte di giustizia per violazione da parte dello Stato italiano di obblighi comunitari e conseguente irrogazione di sanzione pecuniaria. Le questioni prospettate, infatti, si risolvevano “nella mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia”, che “avrebbe dovuto essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 90 del 2011, n. 235 del 2008 e n. 380 del 2007)”.

La sentenza n. **36** ha dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto, nei confronti dello Stato, in relazione all’art. 5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124). La disposizione regolamentare, infatti, è stata ritenuta meramente riproduttiva della legge di delegificazione n. 124 del 2015, avverso la quale la Regione avrebbe dovuto rivolgere le relative censure.

Con la sentenza n. **146** è stato dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto 22 dicembre 2015 del Ministero dello sviluppo economico di conferimento del permesso di ricerca di idrocarburi alla Società Petroceltic Italia srl. Tale atto è stato ritenuto “meramente esecutivo di precedenti norme non impugnate”.

#### ***9.1.3. L’estinzione del giudizio***

**2** decisioni (ordinanze nn. **48** e **165**) hanno pronunciato l’estinzione del processo, ai sensi dell’art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per intervenuta rinuncia al ricorso, seguita dall’accettazione della controparte costituita.

#### ***9.1.4. Le decisioni di cessazione della materia del contendere***

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di cessazione della materia del contendere.

### ***9.2. Le decisioni di merito***

Delle **2** decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto, la sentenza n. **2** ha accolto il ricorso mentre la sentenza n. **36** ha registrato l’opposto esito di rigetto.

#### ***9.2.1. Le decisioni di accoglimento***

La sentenza n. **2** ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Marche dichiarando che non spettava allo Stato, e, per esso, al Consiglio di Stato, annullare, dopo l’entrata in vigore della legge reg. Marche n. 15 del 2014, gli atti del procedimento referendario che ne costituiscono il presupposto, e ha annullato, per l’effetto, la sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678.

#### ***9.2.2. Le decisioni di rigetto***

La sentenza n. **36**, nel respingere parzialmente il ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, ha affermato che spettava allo Stato adottare l’art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016 che – nel disciplinare le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione ad alcuni procedimenti

amministrativi sottoposti a riduzione dei termini di conclusione – prevede, in caso di mancato rispetto dei termini, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo le modalità determinate previa intesa in Conferenza unificata anziché in Conferenza Stato-Regioni.

### ***10. La correzione di errore materiale***

Non si sono registrate pronunce di correzione di errori contenuti in precedenti decisioni rese in sede di conflitto tra enti.

## *Capitolo IV*

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

#### *Sezione I*

#### *La fase dell'ammissibilità*

##### *1. Premessa*

Nel 2018 la Corte ha reso **4** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

L'ordinanza n. **163** ha deciso il conflitto promosso da alcuni membri della Camera dei deputati a seguito dell'omessa presentazione, da parte del governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017. L'ordinanza n. **164** si è occupata del conflitto promosso nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo, da Lamberto Roberti, nella qualità di cittadino elettore e soggetto politico, in relazione a diverse disposizioni di legge attinenti alla materia elettorale. Con l'ordinanza n. **181** è stato deciso il conflitto promosso – «nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo» – da dodici cittadini elettori e dieci membri del Parlamento della XVII legislatura (di cui sette deputati e tre senatori), «nella duplice qualità di elettori e rappresentanti della Nazione», in relazione alle leggi nn. 52 del 2015 e 165 del 2017 in materia elettorale. L'ordinanza n. **193** ha deciso il conflitto promosso dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino a seguito della deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione, dinanzi alla Commissione, dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, e al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017.

##### *2. L'atto introduttivo*

L'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è il ricorso presentato alla Corte costituzionale dalla parte che si ritiene lesa nella propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita.

Nell'ordinanza n. **164** la Corte, tra l'altro, ha rilevato la palese assenza dell'elemento oggettivo del conflitto, in quanto il ricorrente ha lamentato «la lesione di plurimi parametri costituzionali senza 'motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali' (sentenza n. 262 del 2017; ordinanza n. 280 del 2017)».

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

Nell'ordinanza n. **163** – che ha deciso il conflitto promosso da alcuni membri della Camera dei deputati a seguito dell'omessa presentazione, da parte del governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di un Memorandum d'intesa sulla cooperazione tra la Libia e l'Italia – pur escludendo nel caso di specie che il singolo parlamentare sia titolare, nei confronti dell'esecutivo, di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, ha sottolineato che resta «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato (ordinanza n. 177

del 1998; nello stesso senso, ordinanza n. 277 del 2017 e sentenza n. 225 del 2001)”. In tal senso si è espressa anche l’ordinanza n. **181**.

L’ordinanza n. **164** – nel decidere il conflitto promosso nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo, da Lamberto Roberti, nella qualità di cittadino elettore e soggetto politico, in relazione a diverse disposizioni di legge attinenti alla materia elettorale – ha ribadito che “il singolo cittadino, seppure vanti la qualità di elettore, non è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, ‘non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante’ (ordinanza n. 277 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006)”.

Con l’ordinanza n. **193** la Corte ha riconosciuto “la natura di potere dello Stato al pubblico ministero e, in particolare, al Procuratore della Repubblica, in quanto titolare delle attività di indagini (art. 109 della Costituzione) finalizzate all’esercizio obbligatorio dell’azione penale (art. 112 Cost.)” (v. ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016 e n. 17 del 2013). È stata riconosciuta, altresì, la legittimazione a resistere della Commissione parlamentare di inchiesta, in quanto, “a norma dell’art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell’espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò e definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953 (v. ordinanze n. 73 del 2006, n. 228 del 1975; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 1975)”. Tuttavia, nel caso di specie, è stato chiarito che, poiché la Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta “è cessata *ex lege* dalle proprie funzioni con la fine della XVII Legislatura (...) la legittimazione a resistere deve ritenersi trasferita in capo al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*”.

## **4. I profili oggettivi**

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

I conflitti decisi nel 2018 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: varie disposizioni in materia elettorale contenute nelle leggi n. 270 del 2005, n. 52 del 2015, n. 165 del 2017, n. 18 del 1979, n. 459 del 2001, n. 28 del 2000 nonché nel d.P.R. n. 361 del 1957, nel d.lgs. n. 533 del 1993 e nel codice del processo amministrativo (Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010) (ordinanza n. **164**); le leggi nn. 52 del 2015 e 165 del 2017 in materia elettorale (ordinanza n. **181**); la deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l’audizione, dinanzi alla Commissione, dell’ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016 (ordinanza n. **193**).

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

I conflitti decisi nel 2018 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: l’omessa presentazione, da parte del governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017 (ordinanza n. **163**); la mancata risposta all’istanza di desecretazione del verbale contenente l’audizione dell’ingegnere Daniele Fortini, inoltrata dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017 alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (ordinanza n. **193**).

## **5. La tutela cautelare**

Nel corso dell’anno non si sono registrate specifiche affermazioni sul punto.

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

L’ordinanza n. **163** ha disposto la riunione dei giudizi in quanto i quattro ricorsi “presentano tenore letterale pressoché identico” e hanno tutti lo stesso oggetto rappresentato dall’ “omessa presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum”.

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

Tutti i conflitti del 2018, tranne quello oggetto dell'ordinanza n. **193**, sono stati decisi dalla Corte con una dichiarazione di inammissibilità (ordinanze nn. **163**, **164** e **181**) per insussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il quale richiede che il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Nell'ordinanza n. **193** la Corte, dichiarando ammissibile il conflitto, ha disposto che il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità venissero notificati – a cura del ricorrente entro sessanta giorni dalla comunicazione per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – sia al Presidente della Camera dei deputati sia al Presidente del Senato della Repubblica. Per la Corte, infatti, a seguito della cessazione *ex lege* dalle proprie funzioni della Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta con la fine della XVII Legislatura “la legittimazione a resistere deve ritenersi trasferita in capo al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*”.

## *Sezione II*

### *La fase del merito*

#### *1. Premessa*

Nel 2018 la Corte ha reso **5** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **59**, **133**, **169**, **229**; ordinanza n. **31**).

L'ordinanza n. **31** ha definito il conflitto promosso dal Consiglio superiore della Magistratura a seguito della nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362, e della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70, con le quali si è inteso sottoporre a giudizio di conto anche gli agenti contabili operanti nell'ambito dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura.

Le sentenze nn. **59** e **133** hanno riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari. In particolare, la prima ha deciso il conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo avverso la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge (sentenza n. **59**). La seconda il conflitto sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7) relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Antonio Gentile nei confronti del dott. Franco Petramala, promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile (sentenza n. **133**).

La sentenza n. **169** si è occupata del conflitto sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti della Corte dei conti, in relazione a due sentenze con le quali è stata esercitata la giurisdizione sulla responsabilità amministrativa nei confronti di dipendenti della stessa Presidenza.

La sentenza n. **229** ha deciso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri – sorto a seguito dell'approvazione dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016 nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale».

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

Le pronunce sono state rese a seguito di ricorso presentato dal Consiglio Superiore della Magistratura (ordinanza n. **31**), dal Tribunale ordinario di Bergamo (sentenza n. **59**), dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile (sentenza n. **133**); dal Presidente della Repubblica (sentenza n. **169**); dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari (sentenza n. **229**).

Nella sentenza n. **169** è stato chiarito che “la tutela delle attribuzioni del Capo dello Stato si estende al Segretariato generale della Presidenza, che svolge ‘compiti serventi rispetto alla funzione presidenziale, costituzionalmente garantita’ (sent. 129 del 1981)”. Infatti, con la legge n. 1077 del 1948 è stato istituito il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica “nel quale sono inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione prevista dall'art. 1 della medesima legge, ai sensi dell'art. 84 Cost. Del resto (...) il Presidente della Repubblica ‘necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato’ (sentenze n. 262 del 2017 e n. 129 del 1981). Sicché l'effettiva autonomia dell'organo costituzionale si estende anche all'apparato amministrativo servente”.

Nella stessa pronuncia è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato da un dipendente della Presidenza della Repubblica che è stato parte nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile che hanno dato luogo alle due sentenze oggetto del conflitto di attribuzione e nei confronti del quale la nota della Procura regionale per il Lazio, parimenti impugnata, chiede alla Presidenza della Repubblica di dare esecuzione alla decisione di appello della Corte dei conti. La Corte ha ricordato che la regola generale, secondo la quale nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, "non opera quando l'interveniente sia parte di un giudizio comune, i cui esiti o i cui effetti la pronuncia di questa Corte sia suscettibile di condizionare (tra le molte, sentenza n. 107 del 2015)".

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

I conflitti decisi nel corso del 2018 hanno avuto ad oggetto: la nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362, e la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70 (ordinanza n. 31); la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge (sentenza n. 59); la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7) relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal senatore Antonio Gentile nei confronti del dott. Franco Petramala, promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza (sentenza n. 133); la sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, la nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZ-T61-P e la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 (sentenza n. 169); l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 229).

Nella sentenza n. 59, nel dichiarare infondata un'eccezione di inammissibilità, è stato ribadito che il riferimento che il ricorso fa al capo di imputazione formulato in sede penale vale ad assolvere all'onere di riprodurre in modo esauriente le dichiarazioni contestate in sede penale "allorché l'analiticità dell'imputazione ascritta al parlamentare e riportata in ricorso consenta alla Corte stessa di identificare con sufficiente grado di precisione il contenuto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese *extra moenia* al fine di raffrontarlo con quello di eventuali atti tipici della funzione parlamentare (sentenze n. 55 del 2014, n. 205 del 2012, n. 334 del 2011, n. 330 del 2008)".

La sentenza n. 229, che ha ritenuto ammissibile il relativo conflitto, ha confermato che "un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ben può essere originato anche dall'approvazione di un atto avente valore di legge, in quanto l'istituto del conflitto tra poteri è primariamente preordinato a garantire l'integrità della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri dalle disposizioni costituzionali, a prescindere dalla natura dell'atto che si assume lesivo di tali attribuzioni (sentenze n. 221 del 2002, n. 139 del 2001 e n. 457 del 1999). La giurisdizione costituzionale sui conflitti tra poteri si fonda, infatti, in primo luogo, sulla natura dei soggetti che confliggono e sulle competenze costituzionali che essi difendono in giudizio". Resta fermo, tuttavia, che "nel nostro sistema di giustizia costituzionale gli atti aventi valore di legge sono solitamente sottoposti al controllo di costituzionalità attraverso il giudizio di legittimità costituzionale (a seconda dei casi, in via incidentale o principale). Per questo, nella generalità dei casi va esclusa l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri, tutte le volte che l'atto legislativo – al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali – può pacificamente trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata". In tali casi va "ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto su atto legislativo, appunto sul presupposto che 'esista un giudizio' in cui l'atto legislativo può trovare applicazione (sentenza n. 284 del 2005; ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, n. 38 del 2008, n. 343 del 2003 e n. 144 del 2000; nello stesso senso ordinanze n. 14 e n. 1 del 2009)".

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

L'art. 37 della legge n. 87 del 1953 prevede che «Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

La sentenza n. **229** ha ribadito che “in linea di principio, l'organo ricorrente per conflitto di attribuzione deve lamentare una diretta lesione delle sfere di competenze che la Costituzione gli riconosce, e tale esigenza è, se possibile, ancor più stringente laddove il conflitto tra poteri dello Stato abbia ad oggetto un atto avente valore legislativo. In assenza di tale limitazione, il significato del ricorso al rimedio del conflitto tra poteri potrebbe risultarne alterato in misura significativa, fino a trasformarsi in un controllo di conformità di una disposizione legislativa alla luce di qualunque parametro costituzionale, controllo che investirebbe il potere dello Stato ricorrente di una inesistente funzione di vigilanza costituzionale e del compito di sollecitare a questo scopo l'intervento della Corte costituzionale. Questa considerazione risulterebbe ancor più evidente proprio in riferimento all'art. 76 Cost., in virtù della natura logicamente preliminare dello scrutinio che lo assume a parametro, che involge il corretto esercizio della funzione legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 51 del 2017 e n. 250 del 2016). (...) In definitiva, quand'anche conseguente ad un intervento che un potere dello Stato abbia compiuto in asserita carenza di potere (per avere adottato una disposizione di decreto legislativo reputata in eccesso di delega), il pregiudizio lamentato resta arrecato alla sola sfera di attribuzioni direttamente e specificamente riconosciuta dalla Costituzione al ricorrente. E il ricorso al rimedio del conflitto è dato solo per la tutela di tali attribuzioni, alla luce dei parametri costituzionali che delimitano, tra i poteri in conflitto, il perimetro delle rispettive competenze. Del resto, nella più recente pronuncia che decise un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti, nel quale era allegata la violazione proprio dell'art. 76 Cost., questa Corte affermò con chiarezza che ‘il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni’ (sentenza n. 221 del 2002; in senso parzialmente analogo, sentenze n. 139 del 2001 e n. 457 del 1999). Se in quella pronuncia tra tali norme fu ricompreso l'art. 76 Cost., ciò derivò dalla specificità del caso e dalla posizione del potere ricorrente, appunto la Corte dei conti”.

Nella sentenza n. **59** la Corte ha chiarito che eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché aspetti di ordine processuale, non possono trovare accoglimento.

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

La sentenza n. **229** ha ribadito “la sufficienza, ai fini della configurabilità dell'interesse a ricorrere e quindi dell'ammissibilità del conflitto, anche della sola minaccia di lesione, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale (sentenze n. 379 del 1996 e n. 420 del 1995). (...) La sussistenza dell'interesse a ricorrere, peraltro, non è affatto impedita dalla circostanza che l'asserita violazione delle attribuzioni costituzionali del ricorrente provenga da una disposizione contenuta in un decreto legislativo. Infatti, anche l'entrata in vigore di un atto normativo – per sua natura generale ed astratto – integra di per sé un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali, ‘e ciò senza che occorra attendere il concreto esercizio delle medesime in relazione ad un caso specifico (quasi a voler applicare anche nei giudizi sui conflitti il requisito della rilevanza tipico dei giudizi incidentali), condizione non richiesta dall'ordinamento per l'insorgere di un conflitto di attribuzione’ (sentenza n. 420 del 1995; in senso analogo, ordinanza n. 521 del 2000)”.

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

Nel 2018 non sono stati registrati casi di riunione di giudizi.

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

Delle **5** decisioni rese nell'anno 2018, **4** ha assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **59**, **133**, **169**, **229**) e **1** quella dell'ordinanza (ordinanza n. **31**).

L'ordinanza n. **31** ha dichiarato, ai sensi dell'art. 24, comma 6, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, estinto il processo per rinuncia del ricorrente CSM, intervenuta in mancanza di costituzione in giudizio della resistente Corte dei conti.

La sentenza n. **59**, accogliendo il ricorso promosso da Tribunale ordinario di Bergamo, ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica affermare che «il fatto, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, convertito dalla legge n. 205 del 1993», per il quale pende il procedimento penale a carico del senatore Roberto Calderoli davanti allo stesso Tribunale, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La sentenza n. **133** ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese alla stampa locale dal senatore Antonio Gentile sul conto del dott. Franco Petramala, per le quali pende procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Cosenza, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, annullando, per l'effetto, la relativa deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica, nella seduta del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7).

La sentenza n. **169** ha dichiarato che non spettava alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, né spettava alla Procura regionale della Corte dei conti dare istruzioni alla Presidenza della Repubblica in vista dell'esecuzione della sentenza contabile di grado di appello, annullando, per l'effetto, la due sentenze della Corte dei conti, (sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 e sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354) nonché la nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZ-T61-P.

La sentenza n. **229** ha dichiarato che non spettava al Governo della Repubblica adottare l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016 nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale», conseguentemente annullando tale disposizione nella parte indicata.



# Parte II

## Profili sostanziali

### Capitolo I

#### Principi fondamentali

##### ***1. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)***

Il diritto alla vita è “riconosciuto implicitamente – come primo dei diritti inviolabili dell’uomo (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l’esercizio di tutti gli altri – dall’art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall’art. 2 CEDU. Dall’art. 2 Cost. – non diversamente che dall’art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all’individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall’art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, proprio in relazione alla tematica dell’aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito)”. Così l’ordinanza n. 207.

##### ***2. La dignità della persona (la scelta del malato per una morte ritenuta dignitosa)***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 207, la voce *L’incriminazione dell’aiuto al suicidio, funzionale alla tutela del diritto alla vita, specialmente delle persone più deboli e vulnerabili – Invito al legislatore a tutelare l’autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, anche finalizzate a liberarlo dalle sofferenze per una morte ritenuta dignitosa* in *I principi civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

##### ***3. Il principio del consenso informato quale diritto della persona e punto di sintesi tra il diritto all’autodeterminazione e quello alla salute***

La disciplina recata dalla legge n. 219 del 2017, recante norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento, “recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all’epoca la giurisprudenza ordinaria – in particolare a seguito delle sentenze sui casi Welby (...) ed Englaro” – nonché le indicazioni della giurisprudenza costituzionale riguardo al valore del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico: “principio qualificabile come vero e proprio diritto della persona, che trova fondamento nei principi espressi nell’art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che la libertà personale è inviolabile, e che nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge (sentenza n. 438 del 2008), svolgendo, in pratica, una funzione di sintesi tra il diritto all’autodeterminazione e quello alla salute (sentenza n. 253 del 2009)”. Così l’ordinanza n. 207.

##### ***4. Il diritto al nome***

###### ***4.1. L’esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell’unione civile***

La sentenza n. 212 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 1 e 7 CDFUE – dell’art. 3, lett. c), n. 2),

del d.lgs. n. 5 del 2017, il quale dispone che le schede anagrafiche delle parti dell'unione civile debbono essere intestate con il cognome posseduto prima della costituzione dell'unione stessa. Per la Corte, la scelta del legislatore delegato di escludere la valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti è ragionevole e coerente con l'indicazione rinvenibile nell'art. 1, comma 10, della legge n. 76 del 2016. "Che il diritto al nome, quale elemento costitutivo dell'identità personale, debba concretizzarsi nel cognome comune, rendendo così doverosa la modifica anagrafica di quello originario, non discende, infatti, né dalle norme della nostra Costituzione, né da quelle interposte che essa richiama". Dopo aver sottolineato che l'asserita valenza anagrafica del cognome comune sarebbe suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli sulla sfera personale e giuridica dei figli di quella delle parti che avesse assunto tale cognome in sostituzione del proprio, i Giudici hanno evidenziato come a seguito dello scioglimento dell'unione civile i figli rimarrebbero privi di uno degli elementi che, fino al momento dello scioglimento, identificava il relativo nucleo familiare. D'altronde, è "espressivo di un principio caratterizzante l'ordinamento dello stato civile che il cognome d'uso assunto dalla moglie a seguito di matrimonio non comporti alcuna variazione anagrafica del cognome originario, che rimane immutato". Infatti, l'art. 20 del d.P.R. n. 223 del 1989, in linea di coerenza con le previsioni riguardanti i coniugi, prevede che "la scheda anagrafica della parte dell'unione civile debba indicare il nome ed il cognome dell'altra parte dell'unione (...), senza che ciò comporti una modifica del proprio cognome anagrafico". In ogni caso, la dichiarazione della scelta circa la posizione del cognome acquisito rispetto a quello originario riveste indubbio rilievo anche quando ad esso si riconnetta un mero valore d'uso poiché costituisce esercizio di un'ulteriore facoltà che la legge espressamente attribuisce alle parti e che trova riscontro, tra l'altro, anche nella previsione della iscrizione, a cura dell'ufficiale dello stato civile, negli archivi informatici degli atti dello stato civile. "La natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono dunque garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere".

#### ***4.2. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile***

La sentenza n. 212 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 1 e 7 CDFUE – dell'art. 8 del d.lgs. n. 5 del 2017, in quanto prevede l'annullamento, ad opera dell'ufficiale dello stato civile, delle variazioni anagrafiche conseguenti alla scelta del cognome comune nelle unioni civili, eseguite nel vigore dell'art. 4, comma 2, del d.P.C.m. n. 144 del 2016, nell'intervallo temporale tra detta disposizione e il d.lgs. n. 5 del 2017. "Introdotta da una disposizione destinata ad applicarsi in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 76 del 2016, l'effetto modificativo della scheda anagrafica rivestiva la medesima natura provvisoria della fonte regolamentare che l'aveva previsto e che era destinata a cessare per effetto dei successivi decreti legislativi. La dichiarata transitorietà del d.P.C.m. in esame e la relativa brevità del suo orizzonte temporale di riferimento portano ad escludere che le novità da esso introdotte abbiano determinato un ragionevole affidamento in ordine all'emersione e al consolidamento di un nuovo tratto identificativo della persona. Ne consegue che la previsione dell'annullamento delle variazioni anagrafiche già effettuate non può ritenersi lesiva di una nuova identità personale, ancora non affermata". La Corte richiama la propria giurisprudenza per dichiarare che il principio secondo cui l'esigenza di protezione dell'interesse alla conservazione del cognome è riconosciuta "in presenza di una situazione nella quale con quel cognome la persona sia ormai individuata e conosciuta nell'ambiente ove vive" (sentenza n. 13 del 1994), non può ritenersi verificato nel caso in esame.

#### ***5. Le attività del Terzo settore come espressione delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost.***

"La legge n. 106 del 2016 e il d.lgs. n. 117 del 2017 delineano il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà. Siffatte attività, con specifico riferimento al volontariato –

prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ora inscritto nell'art. 118 Cost. – erano state già ricondotte da questa Corte all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992). Si tratta di attività assai eterogenee e, pertanto, risulta evidente che il Terzo settore, come già il volontariato, non possa essere configurato quale materia in senso stretto. La relativa disciplina, quindi, sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale”. Così la sentenza n. **185**.

## **6. La solidarietà**

### **6.1. Il diritto del disabile all'assistenza e il sostegno alle famiglie**

“Il congedo straordinario, riconducibile agli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie (sentenze n. 158 del 2007, punto 2.3. del Considerato in diritto, e n. 233 del 2005, punto 2.3. del Considerato in diritto), ne avvalora e ne incentiva il ruolo primario nell'assistenza al disabile e valorizza quelle espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 203 del 2013, punto 3.4. del Considerato in diritto). Il diritto del disabile di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita (sentenza n. 213 del 2016, punto 3.4. del Considerato in diritto), inscindibilmente connesso con il diritto alla salute e a una integrazione effettiva, rappresenta il fulcro delle tutele apprestate dal legislatore e finalizzate a rimuovere gli ostacoli suscettibili di impedire il pieno sviluppo della persona umana. Nella disciplina di sostegno alle famiglie che si prendono cura del disabile convergono non soltanto i valori della solidarietà familiare, ma anche un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale e impongono l'interrelazione e l'integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela (sentenza n. 215 del 1987, punto 6. del Considerato in diritto). Sono coerenti con il descritto disegno costituzionale anche la Carta sociale europea (...) che garantisce al disabile l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità (art. 15), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...) che tutela il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità (art. 26) e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (...) che, nel preambolo (...), prescrive di assicurare alle famiglie, nucleo naturale e fondamentale della società, la protezione e l'assistenza indispensabili per contribuire al pieno ed uguale godimento dei diritti delle persone con disabilità. Nell'apprestare le misure necessarie a rendere effettivo il godimento di tali diritti e a contemperare tutti gli interessi costituzionali rilevanti, la discrezionalità del legislatore incontra dunque un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati (sentenza n. 251 del 2008, punto 16. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. **232**.

### **6.2. La difesa della Patria e il principio di solidarietà**

“Come già affermato da questa Corte, infatti, l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare. Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015). Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria. La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto. La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica,

oggettiva e organizzativa. D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa.» (sentenza n. 228 del 2004)". Così la sentenza n. **171**.

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

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

#### **7.1.1. Uguaglianza e altri principi costituzionali**

La selezione concorsuale (art. 97, quarto comma, Cost.) "costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità. (...) In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., è il concorso a consentire (...) ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza". Così la sentenza n. **40** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli indicati parametri, l'art. 6, comma 8, della legge sarda n. 2 del 2007 che consentiva al personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici (Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata) e al personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data della sua messa in liquidazione di chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS.

La tutela delle minoranze, "garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche", "è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi". La tutela delle minoranze linguistiche richiede "l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività (...), in presenza delle quali soltanto i principi proclamati dall'art. 6 Cost. e dai rilevanti accordi internazionali possono acquisire concreta effettività". In ordine alla titolarità dei relativi poteri, la Corte in un primo momento ha affermato che "solo il legislatore statale fosse abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze, in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza"; in seguito, ha ritenuto che anche i legislatori territoriali potessero, nel pieno rispetto delle determinazioni del legislatore statale, adottare atti normativi in materia, "al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità". Del resto, gli artt. 2, 3 e 6 Cost. si rivolgono sempre alla Repubblica nel suo insieme e "impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale. Nondimeno, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale". Così la sentenza n. **81** che ha giudicato lesiva degli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost. la legge veneta n. 28 del 2016 che qualificava il popolo veneto come minoranza nazionale ai sensi della convenzione quadro per la protezione di simili minoranze.

#### **7.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse**

La violazione del principio di uguaglianza "sussiste solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non, invece, quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2014, n. 108 del 2006 e n. 340 del 2004)". Così la sentenza n. **13**.

"Il raffronto operato tra diverse regolamentazioni, mirato a verificare, a fronte del principio di eguaglianza, la giustificazione, o no, della scelta legislativa della disciplina non uniforme presuppone necessariamente l'omogeneità delle fattispecie poste in comparazione" (sentenze nn. 282 del 2010 e 161 del 2009; ordinanze nn. 41 del 2009, 71 e 30 del 2007) e "implica la valutazione degli elementi di

differenziazione con riguardo alla *ratio* delle disposizioni censurate, alle finalità perseguite dal legislatore e al più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano”. Così la sentenza n. **32**.

Nel “sindacato sulla ragionevolezza della disparità di trattamento tra due fattispecie” è onere del rimettente indicare “un idoneo *tertium comparationis*” che possa essere utilizzato dalla Corte come “termine di confronto” (ordinanza n. **184**).

L’ordinanza n. **3** ha giudicato manifestamente infondata la questione relativa all’art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, secondo periodo, ord. pen., impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non equipara, ai fini dell’esonero dall’osservazione scientifica della personalità richiesta per la concessione dell’affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare, il delitto di corruzione di minorenni al delitto di violenza sessuale attenuata per la minore gravità del caso, ove il primo, tenendo conto della pena inflitta dal giudice della cognizione, possa essere ritenuto dal tribunale di sorveglianza di minore gravità. La prospettata equiparazione è risultata incongrua, avendo il rimettente erroneamente individuato un *tertium comparationis* disomogeneo: “diversamente dal reato previsto dall’art. 609-*bis*, quello previsto dall’art. 609-*quinquies* si riferisce a un soggetto passivo minore di anni quattordici”. Posto che la violenza sessuale nei confronti dell’infraquattordicenne è prevista dall’art. 609-*ter*, il quale, in ragione dell’età, configura una circostanza aggravante, “il confronto tra la corruzione di minorenni e la violenza sessuale avrebbe dovuto essere fatto con l’ipotesi di violenza aggravata ai sensi dell’art. 609-*ter* cod. pen., anziché con quella dell’art. 609-*bis*”. E nell’ipotesi di violenza aggravata “non è esclusa la necessità dell’osservazione scientifica della personalità per almeno un anno”, così come non è esclusa per la fattispecie degli atti sessuali con minorenni (art. 609-*quater* cod. pen.).

La sentenza n. **13** ha rigettato la questione di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 829, terzo comma, cod. proc. civ. e 27, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2006, censurato, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, secondo il diritto vivente, che il mutato regime di impugnabilità del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto non si applichi ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata anteriormente – comporterebbe una disparità di trattamento tra situazioni analoghe. Le fattispecie a confronto non sono state ritenute assimilabili poiché “coloro che hanno stipulato una clausola compromissoria nella vigenza del vecchio testo dell’art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., che prevedeva l’impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto, salvo che le parti non avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile, sono in una situazione obiettivamente diversa rispetto ai contraenti che, dopo il 2 marzo del 2006, vigente la nuova regola posta dall’art. 24 del d.lgs. 40 del 2006, debbono esprimere una specifica volontà per realizzare il medesimo obiettivo dell’impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto.

La sentenza n. **16** ha ritenuto non fondata, per l’erroneità della premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 106, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in relazione all’art. 3, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che non sia liquidato il compenso al difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato qualora l’impugnazione sia dichiarata inammissibile, senza permettere alcuna distinzione in merito alla causa d’inammissibilità. La *ratio* della norma consiste nello “scoraggiare la proposizione, a spese dello Stato, di impugnazioni del tutto superflue, meramente dilatorie o improduttive di effetti a favore della parte, il cui esito di inammissibilità sia largamente prevedibile o addirittura previsto prima della presentazione del ricorso”. Tuttavia, il suo tenore letterale “non preclude affatto un’interpretazione che consenta di distinguere tra le cause che determinano l’inammissibilità dell’impugnazione”. L’interpretazione letterale è solo “il primo momento dell’attività interpretativa, che si completa con la ricerca e la verifica delle ragioni e dello scopo per cui la disposizione è stata posta (...). E l’interpretazione basata sulla *ratio legis* conduce alla conclusione che l’art. 106, comma 1, (...) non ricomprende i casi in cui (...) la ragione dell’inammissibilità risiede in una carenza d’interesse a ricorrere, sopravvenuta per ragioni del tutto imprevedibili al momento della proposizione del ricorso”.

La sentenza n. **20** ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, impugnato, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto – abrogando la pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conservando tale beneficio solo agli appartenenti al comparto

sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento. Invero, la disciplina della pensione privilegiata, “contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici. Il regime speciale apprestato dal legislatore rispecchia la peculiarità dei comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, e si raccorda, per un verso, al più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto (...) e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori. Le situazioni poste a raffronto non si prestano, pertanto, a una valutazione comparativa, che imponga l'estensione della disciplina derogatoria”.

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del d.l. n. 193 del 2016, censurato dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui consente a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni che utilizzano per la riscossione coattiva l'ingiunzione fiscale di non aderire alla definizione agevolata, mentre non riconosce la stessa facoltà agli enti che utilizzano lo strumento del ruolo esattoriale, attraverso l'agente della riscossione. La disciplina “ha un ambito specifico e limitato” e “trova la sua *ratio* giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli. Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi (...). Se ciò nonostante il legislatore statale ha ritenuto di prendere in considerazione anche questa procedura esecutiva, appare corretto che sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze”. Il diverso trattamento tra i due metodi di riscossione non ha violato l'art. 3 Cost. “né sotto il profilo della disparità di trattamento, attesa la loro differenza strutturale proprio sul punto qualificante dell'intervento legislativo, né sotto quello della ragionevolezza”.

La sentenza n. **32** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 122 del 2005, impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui – nel definire “immobili da costruire” quelli per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata, versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità – esclude dall'ambito applicativo della normativa di protezione ivi introdotta i contratti di acquisto di immobili per i quali non sia stata ancora presentata alcuna richiesta di permesso di costruire. La normativa “persegue la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento, meritevole di tutela, che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento”. Nelle due ipotesi “l'offerta di vendita dell'immobile da costruire si presenta incanalata nel binario rispettivamente, in un caso, della già verificata compatibilità con gli strumenti urbanistici, nell'altro caso dell'attivazione del procedimento amministrativo diretto ad operare tale verifica. Questo contesto di legalità sotto l'aspetto urbanistico, che aggiunge una *qualitas* alla cosa futura promessa in vendita, costituisce di per sé un fattore rassicurante ed un indiretto incentivo all'acquisto per il promittente acquirente, persona fisica, radicando in quest'ultimo un affidamento maggiore nella determinazione di assentire l'impegno contrattuale di acquisto dell'immobile da costruire assumendone i relativi oneri”. Il legislatore ha approntato una specifica tutela di questo affidamento, prescrivendo, in particolare, l'obbligo del costruttore di prestare garanzia fideiussoria, che necessariamente deve accompagnarsi alla compravendita, a pena di nullità del contratto deducibile dall'acquirente. L'apparato di garanzie “esprime anzi tutto una tutela ulteriore e specifica rispetto a quella approntata dal codice del consumo (...) anche in un'ottica di responsabilizzazione del promittente acquirente a favore di iniziative edilizie già portate all'esame dell'autorità competente (...). Inoltre promuove indirettamente la stessa attività edilizia del costruttore promittente alienante che sia rispettosa delle regole di governo del territorio”. Il dato caratterizzante della fattispecie disciplinata è costituito dalla sua “collocazione nell'alveo del prescritto procedimento amministrativo di rilascio del permesso di costruire e quindi di verifica della compatibilità di ciò che l'imprenditore sta costruendo – o si accinge a costruire – con la vigente normativa urbanistica. Ciò rappresenta l'elemento differenziale rispetto alla diversa fattispecie dell'immobile da costruire per il quale non sia stato nemmeno richiesto il relativo permesso e che pertanto non vede sorgere nel promittente acquirente quel particolare affidamento

nel contesto di legalità in cui si colloca l'iniziativa imprenditoriale di costruzione dell'immobile ove almeno tale permesso sia già stato richiesto". L'acquisto di immobili da costruire "sulla carta" si connota come "operazione economica maggiormente rischiosa – ma non perciò illecita, né meramente aleatoria – per il promittente acquirente, che di ciò non può non essere consapevole anche al di là di specifici oneri informativi ove il contratto ricada nell'ambito di applicazione del codice del consumo. La tutela è quella codicistica e segnatamente la nullità del contratto (...) ordinaria ai sensi dell'art. 1472, secondo comma, cod. civ. laddove la cosa non viene ad esistenza. Ed è tale elemento, complessivamente valutato, che differenzia le fattispecie oggetto della comparazione posta dal giudice rimettente – quella oggetto del giudizio *a quo* e quella dedotta come *tertium comparationis* – sì da poterle conclusivamente valutare come non omogenee rispetto al principio di eguaglianza", con la conseguenza che "non ingiustificata è la diversità di disciplina" denunciata. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore "perimetrare l'apparato delle garanzie" riferendone l'applicazione alla compravendita di immobili la cui futura costruzione già si collochi nell'alveo del rispetto della normativa urbanistica, senza che dal principio di eguaglianza "possa farsi derivare un'esigenza costituzionale di parificazione mediante l'estensione delle stesse garanzie anche alla diversa fattispecie della vendita di immobili da costruire per i quali non sia stato neppure richiesto il relativo permesso".

La sentenza n. **33** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – includendo la ricettazione tra i delitti per i quali, in caso di condanna o patteggiamento, è sempre disposta la speciale confisca allargata avente ad oggetto denaro, beni o altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o avere la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica – equiparerebbe irragionevolmente ipotesi fortemente eterogenee sul piano dell'idoneità a fondare una presunzione di pericolosità sociale. Invero, la presunzione di origine illecita dei beni del condannato, su cui si fonda la misura volta ad aggredire patrimoni illecitamente costituiti, insorge "non per effetto della mera condanna, ma unicamente ove si appuri – con onere probatorio a carico della pubblica accusa – la sproporzione tra detti beni e il reddito dichiarato o le attività economiche del condannato", che "non consiste in una qualsiasi discrepanza tra guadagni e possidenze, ma in uno squilibrio incongruo e significativo, da verificare con riferimento al momento dell'acquisizione dei singoli beni". La presunzione, d'altra parte, è solo relativa, rimanendo confutabile dal condannato tramite la giustificazione della provenienza dei cespiti; e rimane comunque circoscritta in un ambito di ragionevolezza temporale. In altri termini, il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare "talmente lontano dall'epoca di realizzazione del reato spia da rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna". I requisiti della sproporzione e della ragionevolezza temporale rispondono all'esigenza di evitare un'abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto e permettono di valorizzare le diverse caratteristiche della singola vicenda concreta e il grado di pericolosità sociale rivelato dallo specifico fatto. Pertanto, quando si discuta di reati, come la ricettazione, che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo e che non risultino altresì commessi in un ambito di criminalità organizzata, il giudice conserva la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore, il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal modello che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza.

La sentenza n. **34** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 83 cod. proc. pen., censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di citare in giudizio il proprio assicuratore, quando questo sia responsabile civile *ex lege* per danni derivanti da attività professionale. La Corte non ha ritenuto estensibile all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile del notaio la *ratio decidendi* della sentenza n. 112 del 1998 che ha giudicato lesiva dell'art. 3 Cost. la denunciata disposizione nella parte in cui non prevedeva che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per la circolazione dei veicoli, l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale dall'imputato. La posizione dell'assicuratore della responsabilità civile automobilistica possiede specifiche caratteristiche che la rendono del tutto peculiare: il danneggiato ha azione diretta nei suoi confronti, vi è litisconsorzio necessario tra responsabile e assicuratore nel giudizio promosso contro quest'ultimo e il danneggiante convenuto in sede civile ha la possibilità di chiamare in causa l'assicuratore. La garanzia assicurativa per la circolazione svolge una funzione plurima di diretta

salvaguardia sia della vittima che del danneggiante e l'assicuratore assume la posizione di garanzia per il fatto altrui presupposta dall'art. 185, secondo comma, cod. pen. Perciò, la sentenza del 1998 ha disposto "l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di chiamata riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venga pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale". In seguito, la sentenza n. 75 del 2001 e l'ordinanza n. 300 del 2004 hanno negato l'estensibilità del *decisum* ad altre ipotesi di responsabilità civile *ex lege* per fatto altrui, in cui non risultano riscontrabili le peculiarità della responsabilità civile automobilistica, o all'assicurazione facoltativa. L'assicurazione del notaio è un'assicurazione obbligatoria che, "se per un verso garantisce, come ogni altra, l'assicurato, per altro verso è destinata – negli intenti del legislatore – a tutelare anche l'interesse del terzo danneggiato dall'attività notarile alla certezza del ristoro del pregiudizio patito". Tuttavia, "il legislatore non si è spinto sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella che contraddistingue la responsabilità civile automobilistica": elemento dirimente al fine di "escludere che la posizione dell'assicuratore possa essere inquadrata nel paradigma del responsabile civile *ex lege*".

La configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena "costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore, involvendo apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio" (sentenze nn. 179 del 2017, 236 e 148 del 2016, 273 e 47 del 2010; ordinanza n. 71 del 2007), "come avviene quando ci si trovi a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione" (sentenze nn. 56 e 23 del 2016, 81 del 2014, 68 del 2012; ordinanza n. 30 del 2007). "Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi poste in comparazione" (sentenza n. 161 del 2009; ordinanza n. 41 del 2009). Così la sentenza n. **35** che ha giudicato non fondata la questione riguardante l'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 (nel testo anteriore alle modifiche operate dal d.lgs. n. 158 del 2015), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – indicando per il delitto di indebita compensazione il limite di punibilità in 50.000 anziché 150.000 euro annui – darebbe luogo a un trattamento ingiustificatamente peggiore rispetto al reato di dichiarazione infedele, punito dal precedente art. 4 più severamente, quanto ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. del 2015, e ritenuto di identico disvalore. Invero, le figure criminose in comparazione sono risultate "eterogenee per oggetto materiale, condotta tipica e (...) per sfera di tutela". L'art. 4 punisce il contribuente che, al fine di evadere le imposte dirette o l'IVA, indichi nelle relative dichiarazioni annuali elementi attivi inferiori a quelli effettivi o elementi passivi inesistenti; l'art. 10-*quater* punisce chi omette di versare somme dovute mediante l'abusivo utilizzo dell'istituto della compensazione tributaria, attuato tramite l'inserimento di crediti non spettanti o inesistenti nel modello di pagamento unitario. "È dunque diverso, anzitutto, l'oggetto materiale dei due illeciti. Nel primo caso, il mendacio del contribuente si esprime nella dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all'IVA; nell'altro, in un documento fiscale con distinte caratteristiche e funzioni, quale il cosiddetto modello F24". Per quanto riguarda la condotta tipica, l'esposizione di crediti di imposta inesistenti non è inclusa nella sfera applicativa della dichiarazione infedele; inoltre, "la sola compensazione ammessa in sede di presentazione della dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all'IVA è quella verticale: laddove, invece, in sede di versamento unitario, può procedersi anche (...) alla compensazione orizzontale, ossia tra imposte diverse". Infine, risponde di indebita compensazione non solo "chi ometta di versare imposte dirette o l'IVA utilizzando indebitamente in compensazione crediti concernenti altre imposte (anche regionali) o crediti di natura previdenziale, ma anche chi si avvalga di analogo artificio per evitare di corrispondere tali ultime imposte ovvero contributi dovuti ad enti di previdenza. (...) anche sul piano della sfera applicativa, la fattispecie dell'indebita compensazione risulterebbe, dunque, eterogenea rispetto a quella della dichiarazione infedele, il cui perimetro di tutela è ristretto alla sola imposizione diretta e sul valore aggiunto". "In difetto della necessaria omogeneità tra le fattispecie criminose", nessun argomento a sostegno della tesi del rimettente si è potuto trarre dall'analisi delle rispettive pene edittali. "La quantificazione delle soglie di punibilità risponde, infatti, a logiche distinte e non sovrapponibili a quelle che presiedono al dosaggio delle pene. Resta quindi escluso, in linea generale, che possa postularsi un principio di necessaria proporzionalità tra il livello delle soglie di rilevanza penale del fatto e l'intensità della risposta sanzionatoria". Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore del 2015, pur diversificando

nettamente il trattamento sanzionatorio dell'indebita compensazione secondo che siano utilizzati crediti non spettanti o inesistenti, ha mantenuto invariata per entrambe le ipotesi la medesima soglia di punibilità, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione del principio di eguaglianza". Se anteriormente al d.lgs. del 2015 la pena prevista per la dichiarazione infedele risultava più energica di quella comminata per l'indebita compensazione, a seguito della riforma "il rapporto si è rovesciato, almeno per quanto attiene alla fattispecie dell'indebita compensazione mediante utilizzazione di crediti inesistenti". Detta fattispecie è stata assoggettata a una pena nettamente più severa di quella che accede al *tertium comparationis* e senz'altro molto elevata nel panorama penale tributario: ciò "a chiara dimostrazione dell'opinabilità delle valutazioni circa il rapporto tra il disvalore delle due fattispecie".

"L'aumento convenzionale dell'anzianità di servizio si configura come un trattamento di favore, preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato. Una tale scelta è rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza". Così la sentenza n. **39** che ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – disciplinando la posizione assicurativa costituita presso l'INPS a favore del dipendente civile o del militare che cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio e correlando la posizione assicurativa al servizio effettivo, e non già a quello utile, comprensivo della maggiorazione legata ai particolari servizi prestati – determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento a danno dei militari che cessino dal servizio senza avere conseguito il diritto alla pensione, escludendoli dal beneficio della maggiorazione per il servizio di volo prestato. "I servizi speciali, che determinano l'aumento figurativo dell'anzianità, sono valutati solo dopo che siano raggiunti i requisiti di legge per ottenere la pensione, in una prospettiva che abbraccia l'intero percorso lavorativo. Nell'ambito di una tale valutazione onnicomprensiva, il conseguimento del diritto alla pensione non configura un dato accidentale ed estrinseco, ma rappresenta un tratto distintivo di rilievo cruciale, che rivela l'eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto e giustifica il trattamento differenziato dei servizi speciali di chi non abbia maturato il diritto alla pensione. Il diverso trattamento deve essere peraltro valutato alla luce della posizione previdenziale complessiva dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive o esonerative, che non abbiano raggiunto l'anzianità utile al conseguimento della pensione. Per tali categorie, il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, che assolve una funzione di tutela previdenziale e garantisce al lavoratore l'erogazione di un trattamento pensionistico, secondo le regole dell'assicurazione generale obbligatoria (...). Nel quadro di un temperamento non irragionevole tra l'adeguatezza della tutela previdenziale e la sostenibilità degli oneri necessari a salvaguardarla si deve collocare la scelta di ancorare la posizione assicurativa al solo servizio effettivo, senza computare la maggiorazione figurativa per gli speciali servizi prestati". Non pertinente è stato considerato il richiamo alla sentenza n. 113 del 2001, riguardante la diversa fattispecie della valutazione dei periodi di studio regolarmente riscattati". La disciplina in scrutinio "si inquadra in un diverso contesto e risponde alla diversa finalità di incentivare chi continua a mettere a frutto la professionalità acquisita a beneficio dell'amministrazione, senza sacrificare in misura sproporzionata i diritti di chi non abbia raggiunto l'anzianità utile a ottenere la pensione. La legge, oltre a prevedere in tale ipotesi la costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, riconosce i particolari servizi prestati, che concorrono a determinare l'indennità *una tantum* corrisposta all'atto della cessazione dal servizio". "Collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro, la disciplina censurata non determina dunque sperequazioni arbitrarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità".

La sentenza n. **47** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – introducendo una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi (in caso di contratti stipulati in forma orale), non applicabile ai trasporti internazionali e ai trasporti di cabotaggio – discriminerebbe gli autotrasportatori stabiliti in Italia. Il cabotaggio "costituisce una prestazione occasionale, soggetta a precisi limiti quantitativi, svolta da un'impresa non stabilita sul territorio nazionale, nell'ambito di un trasporto internazionale", ed è disciplinato dal regolamento n. 1072/2009/CE. La normativa nazionale, invece, "rivolgendosi all'attività d'impresa svolta in Italia (anche da imprese straniere con sede in Italia), non può trovare applicazione per tali categorie di trasporti. (...) Il concorso della disciplina nazionale e di

quella comunitaria, dunque, non genera irragionevoli disparità di trattamento a danno degli operatori nel mercato nazionale (...), né costituisce una irragionevole scelta di un regime che finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe”.

La sentenza n. **62** ha rigettato la questione di costituzionalità dell’art. 2, comma 4-*bis*, del d.l. n. 97 del 2004, censurato, in relazione all’art. 3 Cost., nella parte in cui ammette al corso abilitante per l’insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado i docenti che abbiano prestato, per il periodo minimo di 360 giorni, servizio di insegnamento di strumento musicale presso detta scuola, escludendo quelli che lo abbiano fatto nella scuola di grado superiore. La norma “si inserisce all’interno di una speciale disciplina volta a consentire il conseguimento, attraverso percorsi agevolati, dell’abilitazione all’insegnamento necessaria ai fini dell’immissione nelle graduatorie e nei ruoli dell’amministrazione scolastica. La *ratio* (...) è stata individuata nella finalità di predisporre un accesso agevolato nelle neoistituite graduatorie permanenti per gli insegnanti precari. (...) La giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto la legittimità della disciplina delle sessioni riservate di esami di abilitazione all’insegnamento e la non irragionevolezza della correlata previsione del requisito del servizio prestato per insegnamenti corrispondenti a determinate classi di concorso”, affermando (sentenza n. 343 del 1999) che “la disciplina dell’abilitazione si basa sullo stretto collegamento tra titolo di studio posseduto, servizio di insegnamento prestato e superamento di prove di esame, sempre nel contesto del medesimo ambito disciplinare. L’insegnamento prestato non costituisce pertanto una generica e comune esperienza didattica da far valere in ogni settore disciplinare, ma uno specifico elemento di qualificazione professionale per impartire l’insegnamento corrispondente al posto di ruolo cui si intende accedere”. Nella specie, “la non omogeneità delle situazioni poste a raffronto” ha indotto a negare l’irragionevolezza della scelta legislativa. L’insegnamento di strumento musicale all’interno dello specifico percorso didattico delle scuole secondarie di primo grado a indirizzo musicale ha rivestito carattere sperimentale sino all’entrata in vigore della legge n. 124 del 1999. Solo in tale momento, è stato istituito uno specifico corso di studi a indirizzo musicale ed è stata introdotta un’apposita classe di concorso, a riprova della “specificità di tale insegnamento in questi percorsi didattici, non solo in considerazione del diverso grado di maturazione e di consapevolezza espressiva dei discenti, ma anche e soprattutto per la preminenza che la didattica dedicata allo strumento musicale ha assunto all’interno di tale indirizzo”. Per contro, nelle scuole secondarie superiori l’insegnamento dello strumento musicale era previsto nei soli istituti magistrali, con carattere facoltativo e in funzione ausiliaria di altre discipline. È risultata così esclusa la prospettata equipollenza tra gli insegnamenti svolti nei diversi ordini di scuole secondo modalità necessariamente diverse. Inoltre, la selezione operata dalla norma contestata non atteneva a una procedura concorsuale ma all’accesso a un percorso abilitativo semplificato e più rapido dell’ordinario, rivolgendosi a un numero limitato di destinatari individuati anche in funzione di pregresse specifiche esperienze didattiche. Da tale connotazione di specialità è derivata la mancata estensione dei criteri selettivi espressamente stabiliti ai fini dell’ammissione al corso abilitante e la non equiparazione del servizio prestato in due differenti classi di concorso. In definitiva, non è apparsa “né irragionevole, né discriminatoria, l’individuazione degli insegnanti legittimati al percorso abilitativo speciale” soltanto tra coloro che avessero già in concreto prestato quella stessa attività didattica per la quale aspiravano ad abilitarsi. Il trattamento riservato agli insegnanti con altre esperienze è risultato “ragionevolmente differenziato in funzione della esigenza di selezionare – in modo efficiente e con la dovuta tempestività – i docenti da destinare all’insegnamento dello strumento musicale nella scuola secondaria inferiore”.

Il sistema della previdenza forense “è ispirato ad un criterio solidaristico e non già esclusivamente mutualistico”, sicché “non c’è una diretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, tra la contribuzione, alla quale è chiamato l’avvocato iscritto, e le prestazioni previdenziali (ed anche assistenziali) della Cassa” nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati. Così la sentenza n. **67** che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge n. 576 del 1980, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – obbligando l’avvocato iscritto alla Cassa, titolare anche di pensione di vecchiaia nell’assicurazione generale obbligatoria della gestione INPS, al versamento del contributo percentuale sul reddito annuo – darebbe luogo a un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto sia al giovane avvocato che si iscrive alla Cassa sia all’avvocato pensionato della medesima. Il principio di ragionevolezza non è risultato in sofferenza “allorché l’accesso alle prestazioni della Cassa sia in concreto, per il singolo assicurato, altamente improbabile in ragione di circostanze di fatto”, qual è l’iscrizione alla previdenza forense in età avanzata, “si che l’aspettativa di vita media lasci

prevedere che difficilmente sarà possibile, all'assicurato, conseguire, ad esempio, la pensione di vecchiaia. Il ridotto grado di probabilità per il professionista più anziano di conseguire benefici pensionistici, che presuppongono l'esercizio protratto dell'attività, attiene a circostanze fattuali ricollegabili al momento della vita in cui il soggetto sceglie di intraprendere la professione. Per altro verso, l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa, che di fatto non possa accedere alla pensione di anzianità o di vecchiaia, può in ogni caso maturare, dopo cinque anni di contribuzione, la pensione contributiva di vecchiaia, secondo quanto previsto dal Regolamento generale della Cassa. (...) Tale prestazione vale comunque ad escludere che la contribuzione versata (...) rimanga erogata a vuoto". Il regime di favore previsto per gli avvocati pensionati di vecchiaia nella gestione della Cassa, in caso di proseguimento dell'attività, non è apparso evocabile quale *tertium comparationis*, per difetto del requisito di omogeneità, rispetto alla posizione dell'avvocato titolare di pensione di vecchiaia nella gestione INPS. Infatti, lo speciale regime contributivo previsto per i primi "ha carattere eccezionale e derogatorio e si giustifica in ragione del fatto che si tratta di assicurati che hanno già ampiamente alimentato tale sistema previdenziale pagando per anni i dovuti contributi (...) fino a maturare il requisito contributivo sufficiente, in concorso con il requisito anagrafico, per conseguire la pensione di vecchiaia. Inoltre tale regime di favore costituisce un complemento dello stesso trattamento previdenziale in godimento. Invece, l'avvocato, che in precedenza non sia stato iscritto alla Cassa, non vi ha contribuito e, coerentemente, vi accede secondo il regime ordinario, non rilevando la circostanza che prima abbia contribuito ad altra gestione previdenziale fino a maturare il diritto alla pensione di vecchiaia. Le due fattispecie poste in comparazione (...) non sono omogenee, sicché non ingiustificata è la disciplina differenziata che limita il più favorevole regime contributivo in misura ridotta ai soli avvocati pensionati della stessa Cassa".

La sentenza n. **69** ha rigettato la questione di costituzionalità – promossa dal Governo in riferimento anche all'art. 3 Cost. – dell'art. 111, comma 7, della legge veneta n. 30 del 2016 che consente ai soli imprenditori agricoli di essere autorizzati a costruire o ampliare impianti per la produzione di energia rinnovabile in zone agricole. "La disposizione costituisce una eccezione alla sospensione delle autorizzazioni disposta in attesa dell'entrata in vigore delle linee guida regionali. In questo contesto essa, da una parte, è in linea con il *favor* per le fonti rinnovabili e, dall'altra, può ritenersi non discriminatoria, in quanto la finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente, costituisce un'adeguata giustificazione del diverso trattamento".

La sentenza n. **72** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater* e 5-*sexies*, lett. a), del d.l. n. 16 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 9, secondo comma, Cost., in quanto – ridisegnando il peculiare trattamento fiscale degli immobili vincolati, con la sostituzione del precedente regime speciale con uno meramente agevolato – avrebbero eliminato la distinzione sostanziale tra immobili vincolati e immobili non vincolati. Sino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2011, per gli immobili di interesse storico o artistico il regime d'imposizione fiscale risultava completamente scollegato dal valore locativo o fondiario dell'immobile, in quanto il reddito derivante dal suo possesso veniva determinato sulla base della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria di appartenenza (art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 413 del 1991), in relazione alla cosiddetta rendita figurativa. Il comma 5-*quater* ha eliminato la possibilità di determinare il reddito imponibile secondo il criterio della rendita figurativa e il comma 5-*sexies*, lett. a), ha al contempo statuito, con riferimento agli immobili di interesse storico o artistico non posseduti in regime di impresa e locati, che il reddito imponibile ai fini IRPEF sia rappresentato dal maggiore fra il canone di locazione ridotto del trentacinque per cento e la rendita catastale rivalutata del cinque per cento calcolata applicando la tariffa d'estimo propria dell'immobile, ridotta della metà. La novella non ha sottratto il trattamento tributario degli immobili di interesse storico-artistico alla sua peculiare finalità, "continuando a giustificarsi in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale". "Alla permanenza della diversità di trattamento legale, correlata al pregio storico o artistico del bene, continua a corrispondere quella del regime tributario (...) seppure in un diverso rapporto sistematico con la disciplina complessiva del tributo interessato". Pertanto, la normativa non ha omologato gli immobili di interesse storico-artistico a quelli che non lo sono, atteso che, "in ragione della tutela da accordare ai primi in virtù dell'art. 9, secondo comma, Cost., la distinzione tra di essi permane integra". In secondo luogo, "anche in virtù di una valutazione sistematica", si è escluso che "il nuovo regime fiscale non tenga adeguatamente conto di vincoli e oneri correlati agli immobili di interesse storico-artistico". Infatti, la riduzione forfettaria del canone locativo ai

fini della determinazione dell'imponibile è ulteriormente incrementabile del trenta per cento (art. 8, comma 1, della legge n. 431 del 1998); è prevista una detrazione del diciannove per cento delle spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro dei beni vincolati, agevolazione cumulabile, in ragione della metà, con quelle stabilite per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (artt. 15, comma 1, lett. g), e 16-bis, comma 6, del d.P.R. n. 917 del 1986); lo Stato può concorrere alle spese di restauro e conservazione dei beni vincolati fino alla metà dell'importo o, in caso di interventi di particolare rilievo, per l'intero e può concedere contributi in conto interessi su mutui o altri finanziamenti accordati a proprietari, possessori o detentori da istituti di credito per la realizzazione degli interventi (artt. 35 e 37 del d.lgs. n. 42 del 2004). "Il fatto che la nuova disciplina si discosti da quella precedente – considerata più favorevole – e che quest'ultima sia stata ritenuta costituzionalmente conforme (sentenza n. 346 del 2003) non comporta di per sé che il nuovo regime sia in contrasto con il principio di ragionevolezza", non essendo implausibile che "le disposizioni impugnate – anziché prescindere completamente dal reddito locativo – applichino allo stesso una riduzione forfettariamente quantificata, in tal modo armonizzandone la disciplina con quella delle ulteriori agevolazioni". Il regime tributario in esame è stato introdotto nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore di decidere in ordine all'*an*, al *quantum* e a ogni altra modalità e condizione afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali: in tale ambito, il legislatore "non è obbligato a mantenere il regime derogatorio, qualora (...) siano diversamente valutate le condizioni per le quali il detto regime era stato disposto, purché ciò avvenga nei limiti della non arbitrarietà e della ragionevolezza e nel rispetto dei principi costituzionali".

La sentenza n. **86** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 18, quarto comma, della legge n. 300 del 1970 (come sostituito dalla legge n. 92 del 2012), censurato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto – attribuendo natura risarcitoria, anziché retributiva (con conseguente irripetibilità), alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia provvisoriamente esecutiva di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro fino all'effettiva ripresa dell'attività lavorativa o all'eventuale pronuncia di riforma – determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra il datore che, *medio tempore*, adempia all'ordine di reintegrazione e quello che, scommettendo sulla riforma, non vi ottemperò, limitandosi a corrispondere al lavoratore l'indennità. "È pur vero, infatti, che il primo non avrà titolo a ripetere le retribuzioni corrisposte al dipendente all'interno del periodo in questione, mentre il secondo potrà ripetere l'indennità risarcitoria versatagli una volta accertata la legittimità del licenziamento ed escluso, quindi, che abbia agito *contra ius*. Ma si tratta di due situazioni non omogenee e non suscettibili per ciò di entrare in comparazione": il datore ottemperante ottiene, "quale corrispettivo dell'esborso retributivo, una controprestazione lavorativa", che manca invece al datore inadempiente.

La giurisprudenza costituzionale, "ponendo in comparazione le obbligazioni civili e quelle tributarie, ha precisato che non è possibile una piena equiparazione tra l'inadempimento delle stesse e quello delle obbligazioni tributarie, oggetto, per la particolarità dei presupposti e dei fini, di disciplina diversa da quella civilistica" (sentenze nn. 291 del 1997 e 157 del 1996). Così la sentenza n. **90** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 173, comma 13, del d.P.R. n. 917 del 1986 e 15, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, in caso di scissione parziale di una società, il primo prevede la responsabilità solidale e illimitata della società beneficiaria per i debiti tributari riferibili a periodi di imposta anteriori alla data dalla quale l'operazione ha effetto e il secondo stabilisce che ciascuna società beneficiaria è obbligata in solido al pagamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni commesse anteriormente alla predetta data. L'evidente deviazione dalle ordinarie regole societarie che per i debiti non tributari prevedono, in caso di scissione, una responsabilità limitata alla quota di patrimonio netto attribuita alla società beneficiaria è giustificata dalla "marcata connotazione di specialità" che i crediti tributari possiedono "in ragione dello stretto rapporto di derivazione dal precetto dell'art. 53, primo comma, Cost., secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in proporzione alla loro capacità contributiva". Tali crediti "vanno ad alimentare la finanza pubblica perché sia assicurato il prescritto equilibrio di bilancio tra entrate e spese, elevato a vincolo costituzionale" nel 2012; e la sostenibilità della finanza pubblica e la stabilità finanziaria "costituiscono altresì vincoli europei a seguito del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (...). Da tale vincolo deriva un'esigenza superiore di regolare l'adempimento delle obbligazioni tributarie, sul quale deve poter

fare affidamento l'amministrazione finanziaria al fine di conseguire l'equilibrio di bilancio e rispettare i parametri europei del debito pubblico. Tale connotazione peculiare dei crediti tributari emerge in modo evidente sotto vari profili, quali – oltre in generale alla specialità del giudice che ha giurisdizione sulle controversie per il loro accertamento nel processo tributario –, tra gli altri, il sistema della riscossione fiscale che si discosta dal regime ordinario dell'espropriazione forzata regolata dal codice di rito proprio al fine di meglio assicurare l'adempimento delle obbligazioni tributarie". Comparando la disciplina speciale tributaria con quella generale civilistica emerge che "l'amministrazione finanziaria, che vanta un credito tributario nei confronti della società scissa, versa in una situazione differenziata, e più favorevole, rispetto a quella dei creditori sociali della medesima società. Essa infatti conserva la garanzia patrimoniale su tutto quello che era il patrimonio della società originaria debitrice, alla quale si affianca la garanzia costituita dall'intero patrimonio delle società risultanti a seguito della scissione o interessate alla stessa (ossia le società beneficiarie), giacché per l'adempimento dell'obbligazione tributaria potrà contare sulla responsabilità solidale illimitata di tutte tali società. Invece i creditori sociali, diversi dall'amministrazione finanziaria, vedono frazionato il patrimonio della società scissa e, con esso, la responsabilità patrimoniale *ex art. 2740 cod. civ.*, in parziale deroga al principio generale che governa la responsabilità contrattuale, secondo cui il debitore non può sostituire a sé un terzo senza il consenso del creditore". La rilevata connotazione di specialità dei crediti tributari "giustifica, sul piano costituzionale del rispetto del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, che in caso di scissione societaria vi sia una disciplina differenziata quanto al regime della solidarietà per i debiti sociali, più favorevole per l'amministrazione finanziaria, secondo un canone di adeguatezza e proporzionalità di tale più estesa tutela". La necessità di assicurare il regolare adempimento delle obbligazioni tributarie si traduce nell'esigenza di "conservazione della piena garanzia *ex art. 2740 cod. civ.* sul patrimonio della società originaria che permane con la stessa non limitata ampiezza sul patrimonio delle società risultanti dalla (o interessate alla) scissione, sicché sotto questo profilo l'operazione di scissione societaria non può essere pregiudizievole per l'amministrazione finanziaria". Né sull'indicata conclusione ha inciso la considerazione che limitata è invece la solidarietà, in caso di scissione, nel regime della responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. n. 231 del 2001). "Si tratta di una fattispecie diversa, non comparabile (...), perché riguardante gli illeciti amministrativi dipendenti da reati commessi nell'interesse o a vantaggio di enti forniti di personalità giuridica e di società e associazioni anche prive di personalità giuridica. La derivazione da un reato connota di particolare specialità la responsabilità della società originaria in termini maggiormente individualizzati, quanto alla riferibilità dell'illecito a quest'ultima, secondo il generale principio di legalità (...), sicché la solidarietà per il pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dalla società scissa, di cui sono gravate le società beneficiarie della scissione, ma che sono estranee all'illecito, è non già piena, ma limitata al valore effettivo del patrimonio netto ad essa trasferito".

La sentenza n. **175** ha reputato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto – abilitando il Concessionario della Riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento della cartella di pagamento – configurerebbe un anacronistico e ingiustificato privilegio in danno del contribuente. Invero, la disciplina speciale, per cui attualmente l'agente per la riscossione può notificare direttamente le cartelle di pagamento, come per anni ha fatto l'esattore, "trova, ancor più che in passato, giustificazione nella natura sostanzialmente pubblicistica della posizione e dell'attività del primo, il quale (...) è depositario del ruolo formato dall'amministrazione finanziaria e, per conto di quest'ultima, procede per legge alla riscossione coattiva. Si tratta, quindi, di un organo indiretto dell'amministrazione finanziaria, cui è delegato l'esercizio di poteri pubblicistici funzionali alla riscossione delle entrate pubbliche. Ciò è tanto più vero a seguito dell'istituzione del sistema nazionale della riscossione", (art. 3 del d.l. n. 203 del 2005), "con l'attribuzione delle relative funzioni all'Agenzia delle entrate che le ha esercitate, fino ad epoca recente, mediante una società a capitale interamente pubblico (Riscossione spa, poi divenuta Equitalia spa). Le società facenti parte del gruppo Equitalia sono, quindi, soggetti pubblici, ancorché aventi la struttura privatistica della società per azioni". Dal 1° luglio 2017 le società del gruppo Equitalia sono state sciolte in forza del d.l. n. 193 del 2016 e l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione è ora demandato all'Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, nuovo ente pubblico economico strumentale dell'Agenzia delle Entrate che ha connotazioni ancora più marcatamente pubblicistiche. Il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all'esigenza

costituzionale di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica; l'agente per la riscossione svolge una funzione pubblicistica finalizzata al raggiungimento di questo scopo. La particolarità della funzione giustifica un regime differenziato, qual è la speciale facoltà dell'agente per la riscossione di avvalersi della notificazione diretta delle cartelle di pagamento.

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1 (richiamato dai successivi artt. 6, comma 7, e 32, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – non consentendo la proposizione del reclamo *ex art. 669-terdecies* cod. proc. civ. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 e dell'ingiunzione amministrativa prevista dall'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910 – determinerebbe una disparità di trattamento tra provvedimenti cautelari, avuto riguardo, in particolare, all'impugnabilità dei provvedimenti cautelari adottati dal giudice amministrativo, alla reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'opposizione a precetto e alla reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva di mezzi di prova. La Corte ha sottolineato l'eterogeneità, rispetto agli evocati *tertia comparationis*, e la peculiarità delle controversie in relazione alle quali la censurata disposizione contempla la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento. I procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa sono, infatti, caratterizzati dalla celerità, dalla mera eventualità di un'istruzione in senso stretto, siccome essenzialmente documentale, e dalla particolarità del relativo oggetto, che si risolve nella contestazione della legittimità della pretesa sanzionatoria della pubblica amministrazione. “Così è anche nel caso dei procedimenti (...) aventi ad oggetto un credito dell'Amministrazione fatto valere tramite l'ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, che, pur quando riconducibile nell'ambito di rapporti obbligatori di diritto privato, costituisce manifestazione, comunque, del potere di auto-accertamento ed autotutela della PA che, da un lato, è idoneo a dar vita ad un giudizio sulla legittimità della pretesa e, dall'altro, cumula le funzioni del titolo esecutivo e del precetto”. In relazione a tali procedimenti, non è risultata irragionevole la scelta legislativa di sottrarli alla regola di reclamabilità dei provvedimenti di concessa o denegata sospensione *ex art. 669-terdecies* cod. proc. civ., “per accentuarne la celerità ai fini della loro definizione nel merito e per concentrare l'esame di tutti i correlati profili di opposizione in capo ad un unico giudice”, salva l'assoggettabilità delle decisioni di primo grado agli ordinari rimedi impugnatori.

Il dirigente, pur rientrando, per espressa previsione dell'art. 2095 cod. civ., tra i lavoratori subordinati, “si caratterizza per alcune significative diversità rispetto alle altre figure dei quadri, impiegati ed operai”; sicché, le varie categorie “non sono affatto omogenee” e i “rapporti di lavoro sono nettamente differenziati”. La diversità del lavoro dei dirigenti ha indotto la Corte a ribadire che “non contrasta con l'art. 3 Cost. l'esclusione degli stessi dall'applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali, compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento”. Così la sentenza n. **194** che ha rigettato la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento illegittimo, una tutela meramente monetaria costituita da un'indennità di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, col minimo di quattro e il massimo di ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018) – tutelerebbe i lavoratori privi di qualifica dirigenziale in modo ingiustificatamente deteriore rispetto ai dirigenti, sottratti alla nuova disciplina e beneficiari di indennizzi più consistenti. La medesima pronuncia ha, invece, giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., la norma in esame in quanto prestabiliva interamente la misura dell'indennità dovuta al lavoratore illegittimamente licenziato. L'indicato meccanismo di quantificazione connotava l'indennità come rigida, “in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio”, e la rendeva uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità, dando luogo a un'ingiustificata omologazione di situazioni diverse. L'indennità assumeva i connotati di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata, “proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato”. Una tale predeterminazione forfetizzata del risarcimento del danno da licenziamento illegittimo non risultava incrementabile, pur volendone fornire la relativa prova, essendo “palesa la volontà del legislatore di predeterminare compiutamente le conseguenze del licenziamento illegittimo, in conformità al principio e

criterio direttivo dettato dalla legge di delegazione di prevedere un indennizzo economico certo”. Invero, secondo un dato di comune esperienza, ampiamente comprovato dalla casistica giurisprudenziale, “il pregiudizio prodotto, nei vari casi, dal licenziamento ingiustificato dipende da una pluralità di fattori. L’anzianità nel lavoro, certamente rilevante, è dunque solo uno dei tanti”. Prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, il legislatore ha ripetutamente individuato tali fattori, quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell’impresa, il comportamento e le condizioni delle parti. Da questo percorso si è discostata la disposizione censurata proprio nel momento in cui veniva meno la tutela reale, esclusa, in linea di principio, per i lavoratori assunti dopo il 6 marzo 2015. “In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria non può essere ancorata all’unico parametro dell’anzianità di servizio. Non possono che essere molteplici i criteri da offrire alla prudente discrezionale valutazione del giudice chiamato a dirimere la controversia. Tale discrezionalità si esercita, comunque, entro confini tracciati dal legislatore per garantire una calibrata modulazione del risarcimento dovuto, entro una soglia minima e una massima. All’interno di un sistema equilibrato di tutele, bilanciato con i valori dell’impresa, la discrezionalità del giudice risponde, infatti, all’esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza”. La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduceva in un’indebita omologazione di situazioni “che possono essere – e sono, nell’esperienza concreta – diverse”.

La sentenza n. **197** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato condannato in sede disciplinare per i fatti contemplati dal precedente art. 3, comma 1, lett. e (ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l’ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio del distretto di Corte d’appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti). Alla censura di disparità di trattamento rispetto ad altri illeciti disciplinari sanzionati più lievemente, la Corte ha opposto l’inidoneità degli evocati *tertia comparationis*. L’illecito disciplinare in esame “è funzionale a tutelare il corretto e imparziale esercizio della funzione giurisdizionale contro il rischio di distorsioni causate dall’aver ricevuto il magistrato prestiti o agevolazioni” da soggetti che il magistrato sa essere coinvolti in procedimenti pendenti presso l’ufficio giudiziario di appartenenza o altro ufficio del medesimo distretto. “Il legislatore vuole evitare, all’evidenza, che il magistrato possa sentirsi indotto a restituire il favore a chi gli abbia fornito benefici, attivandosi in prima persona, ovvero intervenendo su altri colleghi del medesimo distretto, a sostegno degli interessi di costui. Al tempo stesso, la legge intende tutelare l’immagine di imparzialità della funzione giudiziaria, e la connessa fiducia della società nel suo corretto svolgimento, che potrebbero essere gravemente compromesse laddove la notizia della ricezione dei prestiti o delle agevolazioni divenisse di comune dominio”. Disomogeneo rispetto a tale *ratio* è apparso l’illecito disciplinare previsto dalla lett. a), integrato dall’uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri: esso prescinde dalla posizione di parte, indagato, parte offesa o testimone del soggetto che elargisce al magistrato i vantaggi ingiusti e si presta ad essere applicato anche a condotte che, per quanto inappropriate e rilevanti sotto il profilo disciplinare, presentano un grado assai minore di disvalore. Parimenti non comparabile è apparso l’illecito di cui alla lett. b), integrato da condotte come il frequentare o l’intrattenere rapporti consapevoli di affari con persone sottoposte a procedimento penale o di prevenzione comunque trattato dal magistrato, ovvero che abbiano subito condanne superiori a una certa soglia di gravità, o che siano effettivamente state destinatarie di provvedimenti di prevenzione. Simile illecito non presuppone necessariamente l’ottenimento di specifici vantaggi o agevolazioni da parte del magistrato; il relativo disvalore è essenzialmente incentrato sul pregiudizio all’immagine della magistratura derivante dalla conoscenza presso il pubblico di tali rapporti, piuttosto che sul rischio reale di distorsioni dell’attività giurisdizionale.

L’ordinanza n. **202** ha giudicato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., dell’art. 545, quarto comma, cod. proc. civ. che consente la pignorabilità, nella misura del quinto, delle somme dovute dai privati a titolo di stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o impiego. Identiche questioni sono state rigettate dalla sentenza n.

248 del 2015 che, – rilevando l’eterogeneità degli invocati *tertia comparationis*, ha negato di poter estendere ai crediti retributivi quanto affermato dalla sentenza n. 506 del 2002 con riguardo alla pignorabilità delle pensioni, “per la diversa configurazione della tutela prevista dall’art. 38 rispetto a quella dell’art. 36 Cost.”. Anche “la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 83 del 2015, concernente la pignorabilità delle somme confluite in conto corrente per effetto del pagamento *pro rata* di retribuzioni o pensioni”, non è stata considerata un idoneo *tertium comparationis*, in quanto “inconfutabile indizio del fatto che – nell’ambito delle soluzioni costituzionalmente conformi, cioè caratterizzate dal bilanciamento tra le ragioni del credito e quelle del percettore di redditi di lavoro esigui – il legislatore sta esercitando la sua discrezionalità in modo articolato, valorizzando gli elementi peculiari delle singole situazioni giuridiche piuttosto che una riconduzione a parametri uniformi”.

La sentenza n. **213** ha rigettato la questione di costituzionalità, in relazione all’art. 3 Cost., dell’art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, che – nel disciplinare il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni dal trattamento di fine servizio (TFS) al trattamento di fine rapporto (TFR) – demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire, ferma l’invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all’applicazione del TFR. Il d.P.C.m. 20 dicembre 1999 ha soppresso, per i dipendenti che transitano al TFR, la trattenuta a carico dei lavoratori destinata a finanziare le pregresse forme di trattamento di fine servizio; e, per assicurare l’invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali, ha disposto la riduzione della retribuzione lorda, in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso. La soppressione della trattenuta concorre a differenziare la fattispecie in esame da quella valutata dalla sentenza n. 223 del 2012, relativa all’art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 che statuiva l’applicazione delle regole di computo del TFR, a decorrere dal 1° gennaio 2011, per le anzianità contributive dei trattamenti di fine servizio dei lavoratori pubblici in regime di TFS. Detta disposizione non escludeva che sul lavoratore continuasse a gravare la rivalsa del 2,50 per cento prevista dall’art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973 e su tale aspetto si è incentrata la declaratoria di incostituzionalità. Il denunciato art. 26, comma 19, “si iscrive in un differente contesto e risponde a diverse esigenze”; e “riguarda il personale che è sin dall’origine assoggettato al regime del TFR, e non già (...) il personale ancora sottoposto al regime del TFS”. Nella specie, non viene in rilievo una rivalsa a carico del lavoratore poiché, per espressa previsione del d.P.C.m. 20 dicembre 1999, le trattenute di legge cessano di gravare sui lavoratori che transitano al TFR. Inoltre, differente, “perché ispirato a diverse finalità, è il meccanismo della riduzione della retribuzione lorda, applicato in misura pari all’ammontare del contributo soppresso. Tale riduzione, preordinata a contenere gli oneri finanziari connessi alla progressiva introduzione del regime del TFR, risponde all’esigenza di apportare gli indispensabili adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale che transita al regime del TFR, così da salvaguardare l’invarianza della retribuzione netta prescritta dalla fonte primaria”. Posto il principio di invarianza, “la decurtazione della retribuzione lorda in misura pari all’ammontare del contributo soppresso si configura come scelta obbligata”. Tale riduzione è l’approdo di un percorso “volto a salvaguardare la parità di trattamento retributivo dei dipendenti che abbiano il medesimo inquadramento e svolgano le medesime mansioni, in armonia con il principio di parità di trattamento contrattuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”. “Detto principio impone che, a parità di inquadramento e di mansioni, corrisponda la medesima retribuzione e che il trattamento retributivo non muti in ragione di un dato accidentale, quale è l’applicazione del regime del TFR o del TFS”. Infine, “l’eterogeneità della struttura, della base di calcolo e della disciplina dei regimi del TFR e del TFS, confermata anche dal laborioso processo di armonizzazione e dalla necessaria gradualità che lo ha governato”, preclude una valutazione comparativa. Un’equiparazione tra lavoratori in regime di TFR e TFS “non potrebbe che alterare il punto di equilibrio individuato dal legislatore e dalle parti negoziali, secondo un bilanciamento non irragionevole, e determinare (...) una diversa sperequazione, che avvantaggerebbe i lavoratori in regime di TFR, destinati a beneficiare di un più cospicuo trattamento retributivo rispetto ai lavoratori in TFS. Il principio dell’invarianza della retribuzione netta, con i meccanismi perequativi tratteggiati in sede negoziale, mira proprio a garantire la parità di trattamento, nell’ambito di un disegno graduale di armonizzazione”.

La sentenza n. **218** ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni riguardanti gli artt. 11 e 21 della legge n. 47 del 2017, impugnati, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, in materia di minori stranieri non accompagnati, la nomina di un rappresentante del minore

tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato – determinerebbero un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai tutori degli italiani, ai quali l’equa indennità di cui all’art. 379 cod. civ. sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità goduta dagli incapaci affidati alle loro cure. Invero, “il presupposto dell’indennità è costituito dall’esistenza di un patrimonio del minore (...) e il suo riconoscimento è legato all’attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute”.

La sentenza n. **233** ha rigettato le questioni di costituzionalità dell’art. 291-*bis*, primo comma, del d.P.R. n. 43 del 1973, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui commina, per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, quando il quantitativo eccede i dieci chilogrammi convenzionali, la multa di cinque euro per ogni grammo convenzionale di prodotto. La scelta sanzionatoria operata dalla legge n. 92 del 2001 – che ha ancorato la pena pecuniaria al quantitativo di merce contrabbandata anziché, come in precedenza, al valore dell’imposta evasa – è stata ritenuta ragionevole in considerazione degli interessi presidiati dalla norma *de qua*, rappresentati non solo dalla tutela delle entrate finanziarie dello Stato e dell’Unione europea ma anche dall’esigenza di contrasto della criminalità organizzata. Simile valutazione non è stata contraddetta dalla comparazione con il trattamento sanzionatorio dell’illecita importazione delle droghe pesanti. “A parte la diversità dei beni giuridici tutelati, non necessariamente decisiva nel giudizio di comparazione (...), assume rilievo, piuttosto, la assai sensibile differenza offerta dalle due cornici edittali: l’illecita importazione di droghe pesanti, accanto ad una pena pecuniaria proporzionale certamente meno rigorosa, prevede, infatti, una pena detentiva caratterizzata da una forbice edittale priva di ogni possibile confronto con quella prevista dalla norma censurata, considerate sia la pena base (otto anni), sia il massimo di pena (venti anni) all’uopo dettate. Tanto esclude in radice l’omogeneità tra le due ipotesi di reato”. Ugualmente, non è stata reputata significativa la comparazione con il trattamento sanzionatorio previsto per le altre violazioni doganali dal relativo testo unico o con le pene disposte dalla legge n. 504 del 1995 per la sottrazione all’accertamento o al pagamento dell’accisa sui prodotti energetici o sull’alcol e sulle bevande alcoliche. Pur trascurando “le non indifferenti distanze strutturali che possono riscontrarsi tra gli illeciti”, si è rivelata determinante la “disomogeneità legata al diverso e ben maggiore allarme sociale e al correlato disvalore criminale della fattispecie scrutinata, tale da giustificare trattamenti sanzionatori differenziati”.

La sentenza n. **240** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 (abrogato dal d.lgs. n. 129 del 2017, a decorrere dal 20 febbraio 2018) che attribuiva alla CONSOB il potere di disporre in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione dall’esercizio dell’attività qualora il consulente finanziario abilitato all’offerta fuori sede fosse sottoposto a una misura cautelare coercitiva o fosse imputato per taluno dei reati ivi indicati. Le censure di disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità si fondavano sull’erroneo presupposto interpretativo che riconosceva natura sanzionatoria alle misure adottate dalla CONSOB a fronte di un diritto vivente di segno opposto. Secondo l’orientamento concorde delle supreme magistrature civili e amministrative, la disposizione “conferisce un potere avente natura di vigilanza attiva e non sanzionatoria. Questo condivisibile approdo, costante e univoco, (...) non ancora la *ratio* del provvedimento di sospensione (...) a una funzione servente o anticipatoria rispetto ad eventuali provvedimenti sanzionatori o al possibile esito di un procedimento penale in cui è coinvolto il consulente finanziario. La sospensione (...) si radica piuttosto nell’esigenza di evitare il rischio che l’allarme sociale derivante dal coinvolgimento del consulente finanziario in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia di risparmiatori e investitori nel buon funzionamento del mercato e nella correttezza degli operatori del mercato. (...) Trattasi perciò di una misura di natura cautelare, non sanzionatoria, posta a tutela di un interesse pubblico”. Il provvedimento cautelare in discussione “esprime un potere discrezionale della CONSOB, che implica una ponderazione dei vari interessi in gioco: da un lato l’interesse generale a che un soggetto accusato di gravi reati non continui a esercitare un’attività delicata, quale è quella di promozione finanziaria; dall’altro quello personale del consulente imputato alla prosecuzione dell’attività professionale. Nel bilanciamento degli interessi coinvolti, l’autorità procedente deve necessariamente tenere conto del sacrificio imposto agli interessi individuali del professionista e assicurarsi che esso sia necessario e proporzionato alle finalità pubbliche perseguite. L’alterità di funzione della misura cautelare *de qua* rispetto a quella delle misure propriamente sanzionatorie di cui all’art. 196 del t.u. finanza (adottabili a carico dei consulenti finanziari che ne violino

le norme o le disposizioni generali o particolari assunte in forza di esso) non ha consentito di porre validamente a raffronto la situazione dei consulenti che hanno subito la sospensione solo a titolo cautelativo e quella di coloro che l'hanno patita anche a titolo sanzionatorio. La diversità di funzione dei vari istituti non ha consentito neppure di giudicare sproporzionato o irragionevole l'eventuale cumulo dei periodi di sospensione inflitti al medesimo soggetto.

La sentenza n. **241** ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 22, comma 1, della legge valdostana n. 23 del 2017, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore di detta legge e in scadenza nel 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere – determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento in danno di coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite da altre amministrazioni pubbliche nell'ambito della stessa Regione autonoma. Le peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale “spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga limitatamente alle graduatorie delle procedure selettive” bandite dall'AUSL.

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

Appartiene alla discrezionalità del legislatore la scelta di “dettare discipline diverse in materia di riscatto in ordinamenti previdenziali diversi, che prevedono regolazioni peculiari per aspetti specifici, come la determinazione dei periodi temporali ammissibili al riscatto o il costo della relativa contribuzione”; tuttavia, “tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza, a fronte del quale discipline diverse che regolano situazioni che presentano espliciti caratteri di omogeneità non sono compatibili con il principio dettato dall'art. 3 Cost.”. Così la sentenza n. **11** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'indicato parametro, l'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dei dipendenti degli enti locali di riscattare il servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi, riconosciuta dall'art. 14, lett. b), del d.P.R. n. 1092 del 1073 ai dipendenti statali. Il diverso trattamento riservato ai primi non è risultato giustificabile in mancanza di “oggettivi elementi idonei a motivare il perdurare di una differenziazione fra dipendenti statali e dipendenti degli enti locali, di fronte ad una attività di significativa rilevanza, quale quella di vice pretore onorario reggente, che presenta analoga valenza sia per l'impiego statale, che per l'impiego presso enti locali”.

La sentenza n. **14** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 2, lett. c), della legge pugliese n. 31 del 2008, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che, entro 180 giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori, il soggetto autorizzato alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili deve depositare presso la Regione fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e i soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti che resterebbero titolari di una facoltà, e non di un dovere, di esercitare l'attività autorizzata. La pertinente legislazione statale prevede, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi, riferibile sia all'ipotesi di dismissione conseguente alla conclusione del ciclo produttivo, sia a quella di dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione. La legge regionale, pur contemplando una duplicità di fideiussioni per le indicate ipotesi di dismissione, non è aggravatoria della disciplina statale di principio, riflettendo l'opzione per una subarticolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle dette ipotesi, in corrispondenza delle quali sono previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni. La prima, *sub* lett. d), è riferita all'ipotesi di fine esercizio dell'impianto, cioè della conclusione del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato; la seconda, di cui alla censurata lett. c), è riferita alla diversa ipotesi di anticipata dismissione di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato. In questo secondo caso, la fideiussione non consegue al fatto della mera mancata realizzazione dell'impianto poiché il relativo deposito è dovuto solo entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio lavori. La realizzazione dell'impianto non concreta, dunque, un obbligo, per l'operatore che abbia ottenuto il titolo autorizzatorio. Questi – dopo avere, entro il congruo termine a sua

disposizione, liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito e intrapreso i relativi lavori – è tenuto, solo dopo la comunicazione di inizio lavori e nei successivi 180 giorni, a depositare la fideiussione in esame.

La sentenza n. **15** ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – interpretando l'art. 23, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, che abroga la facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità (art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997), nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i Comuni che già si siano avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del decreto (26 giugno 2012) – introdurrebbe un irragionevole trattamento discriminatorio tra i contribuenti e tra i Comuni. La norma interpretativa, lungi dal ripristinare retroattivamente la potestà comunale di applicare maggiorazioni alle tariffe, si è limitata a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto che a tale data il d.l. n. 16 del 2012 aveva nuovamente attribuito ai Comuni la facoltà di deliberare le maggiorazioni. Era dunque possibile che essi avessero già deliberato in tal senso: di qui la necessità di chiarire gli effetti dell'abrogazione disposta dal d.l. n. 83, precisando che la stessa non poteva far cadere le delibere già adottate e che il 26 giugno del 2012 era il termine ultimo per la validità delle maggiorazioni disposte per l'anno d'imposta 2012. Nulla ha detto, invece, il comma in esame sulla possibilità di confermare o prorogare, successivamente al 2012, di anno in anno, le tariffe maggiorate, preclusa dal venir meno della norma che simili maggiorazioni ammetteva. Pertanto, l'intervento interpretativo non ha creato ingiustificate disparità di trattamento.

La sentenza n. **33** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui include la ricettazione tra i delitti per i quali, in caso di condanna o patteggiamento, è sempre disposta la speciale confisca allargata avente ad oggetto denaro, beni o altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o avere la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica. La misura, volta a colpire beni di sospetta origine illecita, poggia su una presunzione, già ritenuta non irragionevole dall'ordinanza n. 18 del 1996, di “provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone”. Il legislatore ha operato una scelta di politica criminale, individuando delitti particolarmente allarmanti, idonei a creare un'accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti, e traendo una presunzione *iuris tantum* di origine illecita del patrimonio sproporzionato a disposizione del condannato, basata sulla ritenuta capacità dei medesimi delitti di essere perpetrati in forma quasi professionale e di porsi quali fonti di illecita ricchezza. Anche la ricettazione – “reato contro il patrimonio, integrato dal fatto di chi, a fini di profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare” – è, “per sua natura, un delitto idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione sociologica, di essere perpetrato in forma professionale o, comunque sia, continuativa”.

La sentenza n. **53** ha rigettato, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità dell'art. 671 cod. proc. pen., censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – non prevedendo, in caso di pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta, il potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare una pena unica, che tenga conto dell'intero fatto storico accertato nelle plurime sentenze irrevocabili, e di assumere le determinazioni conseguenti in tema di concessione o revoca della sospensione condizionale – porrebbe il condannato in posizione irragionevolmente peggiore rispetto all'autore di un identico fatto giudicato unitariamente nonché all'autore di più reati avvinti da concorso formale o continuazione, il quale può fruire di un cumulo giuridico, anziché materiale, delle pene. La disposizione stabilisce che, quando siano state pronunciate più sentenze o decreti penali irrevocabili in procedimenti distinti contro la stessa persona, il giudice dell'esecuzione può applicare, su istanza del condannato o del pubblico ministero, la disciplina del reato continuato, oltre a quella del concorso formale, sempre che la stessa non sia stata esclusa dal giudice della cognizione: essa postula, dunque, la pluralità dei reati commessi dal condannato.

Il reato permanente è illecito unico di durata, a consumazione prolungata nel tempo, nel quale l'offesa al bene protetto si protrae per effetto della protrazione della condotta lesiva. Tuttavia, la permanenza può interrompersi e dare luogo a una pluralità di reati non solo per cause naturalistiche, quale il temporaneo esaurirsi della condotta, ma anche per cause giudiziarie. La contestazione e l'accertamento di differenti segmenti temporali del reato permanente – giustificati dall'intento di evitare effetti di immunità penale – non incorrono nel divieto di *bis in idem* (che postula l'identità naturalistica del fatto, ivi comprese le circostanze di tempo) ma attengono a fatti diversi e autonomi. Nel caso di interruzione giudiziale della permanenza, è applicabile ai vari segmenti di condotta autonomamente giudicati la disciplina del reato continuato, anche in sede esecutiva: del resto, l'identità del disegno criminoso, richiesta dal codice penale per cementare i vari fatti di reato avvinti dalla continuazione, è facilmente riscontrabile nella determinazione volitiva che sorregge le singole porzioni temporali di una condotta antiggiuridica omogenea, dipanatasi nel tempo senza soluzione di continuità, quale quella integrativa del reato permanente. L'art. 671 cod. proc. pen. è così risultato pianamente riferibile anche all'ipotesi in discussione. Identica questione è stata dichiarata manifestamente infondata dall'ordinanza n. 195.

La sentenza n. 73 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che potessero essere integralmente definiti in via agevolata, con il versamento di una percentuale delle somme dovute, anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti titolari diversi dallo Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze. La natura civilistica e processuale della norma ne comportava "la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo". La pronuncia ha, invece, considerato non fondata la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, impugnata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 48 e ss. dello statuto speciale, nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione. La norma consente ai soggetti interessati di "definire i procedimenti giudiziari pendenti, relativi al pagamento in favore dello Stato di canoni e indennizzi di beni del demanio marittimo statale – ivi compresi quelli gestiti dalla Regione – tramite il versamento di una frazione della somma in contestazione. Pertanto, con riguardo alla categoria dei beni demaniali statali gestiti dalla Regione la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato".

La sentenza n. 77 ha dichiarato illegittimo, per violazione anche dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. (come modificato dal d.l. n. 132 del 2014), nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistessero altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, oltre quelle ivi tassativamente individuate nella soccombenza reciproca, nell'assoluta novità della questione trattata e nel mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti. La rigidità delle ipotesi tassative escludeva "altre analoghe fattispecie riconducibili alla stessa *ratio* giustificativa" dall'area delle deroghe alla regola generale ma non assoluta che prescrive la condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa. L'ipotesi del mutamento della giurisprudenza su una questione dirimente è connotata dal fatto che "risulta modificato, in corso di causa, il quadro di riferimento della controversia", con conseguente alterazione dei termini della lite non ascrivibile alla condotta processuale delle parti. "Questa evenienza sopravvenuta (...) non è di certo nella disponibilità delle parti, le quali si trovano a doversi confrontare con un nuovo principio di diritto, sì che, nei casi di non prevedibile *overruling*, l'affidamento di chi abbia regolato la propria condotta processuale tenendo conto dell'orientamento poi disatteso e superato" merita di essere tutelato. Tale *ratio* può rinvenirsi anche in altre fattispecie di sopravvenuto mutamento dei termini della controversia, come una norma di interpretazione autentica o uno *ius superveniens* con efficacia retroattiva, una pronuncia di illegittimità costituzionale, una decisione di una Corte europea, una nuova regolamentazione nel diritto dell'Unione europea. Simili sopravvenienze, ove concernenti una questione dirimente per la decisione della controversia, "sono connotate da pari gravità ed eccezionalità, ma non sono iscrivibili in un rigido catalogo di ipotesi nominate: necessariamente debbono essere rimesse alla prudente valutazione del giudice". Ciò può predicarsi anche per l'ipotesi di assoluta novità della questione, legata a una situazione

di oggettiva e marcata incertezza, non orientata dalla giurisprudenza: in simmetria, “è possibile ipotizzare altre analoghe situazioni di assoluta incertezza, in diritto o in fatto, della lite, parimenti riconducibili a gravi ed eccezionali ragioni”. Del resto, la stessa soccombenza reciproca, che, al pari delle ipotesi nominate, facoltizza il giudice a compensare le spese, rappresenta un criterio nient’affatto rigido, ma implica una qualche discrezionalità del giudice, chiamato ad apprezzare la misura in cui ciascuna parte è al contempo vittoriosa e soccombente. Il legislatore ha indebitamente “tenuto fuori dalle fattispecie nominate, che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite in caso di soccombenza totale, le analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità ed eccezionalità di quelle tipiche”. È stata, invece, rigettata la questione rivolta a introdurre nell’impugnato art. 92, secondo comma, un’ulteriore ragione di compensazione delle spese che tenga conto della natura del rapporto giuridico dedotto in causa, ossia del rapporto di lavoro subordinato, e della condizione soggettiva di debolezza del lavoratore agente nei confronti del datore. La norma, “non considerando la situazione soggettiva, nel rapporto controverso, della parte totalmente soccombente, è ispirata al principio generale della *par condicio* processuale” (art. 111, secondo comma, Cost.). E le ipotesi che facoltizzano il giudice a compensare le spese “rinviando comunque a condizioni prevalentemente oggettive e non già a situazioni strettamente soggettive della parte soccombente, quale l’essere essa la parte debole del rapporto controverso”. In generale, “la condizione soggettiva di lavoratore non ha mai comportato alcun esonero dall’obbligo di rifusione delle spese processuali in caso di soccombenza totale nelle controversie promosse nei confronti del datore”, mentre, “nelle controversie di previdenza ed assistenza sociale, promosse nei confronti degli enti che erogano prestazioni di tale natura, la condizione di assicurato o beneficiario della prestazione deve concorrere con un requisito reddituale perché, in via eccezionale, possa comportare siffatto esonero. La ragione di tale eccezione in favore della parte soccombente non abbiente, e quindi debole, risiede nella diretta riferibilità della prestazione previdenziale o assistenziale, oggetto del contenzioso, alla speciale tutela prevista dal secondo comma dell’art. 38 Cost., che mira a rimuovere, o ad alleviare, la situazione di bisogno e di difficoltà dell’assicurato o dell’assistito. Invece la qualità di lavoratore della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente – pur nell’ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) – per derogare al generale canone di *par condicio* processuale quanto all’obbligo di rifusione delle spese processuali a carico della parte interamente soccombente”. “La considerazione che sovente il contenzioso di lavoro possa presentarsi in termini sostanzialmente diseguali, nel senso che il lavoratore ricorrente, che agisca nei confronti del datore di lavoro, sia parte debole del rapporto controverso, giustifica norme di favore su un piano diverso da quello della regolamentazione delle spese” (in materia di contributo unificato per le spese di giustizia).

La sentenza n. **89** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 83 della legge siciliana n. 9 del 2015, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – modificando il comma 1 dell’art. 12 della legge regionale n. 9 del 2013 e i criteri ivi previsti di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l’attività di cava nel territorio siciliano – darebbe luogo a ingiustificate discriminazioni, ponendo sullo stesso piano, a parità di superficie interessata, tutti i soggetti che svolgono attività estrattiva, quale che sia il materiale oggetto dell’iniziativa imprenditoriale e la relativa capacità remunerativa. La censura si è basata su presupposti logici non coerenti con la *ratio* della disposizione *de qua*. La ragione fondante della prestazione patrimoniale “si lega sia allo sforzo amministrativo correlato a tale attività di impresa; sia all’esigenza di far gravare il costo del (...) disagio patito dalla collettività sui soggetti, che, ottenuto il titolo legittimante, determinano il pregiudizio ambientale” intrinsecamente connesso all’attività estrattiva. La disposizione “persegue, anche, l’ulteriore obiettivo della individuazione del metodo applicativo più idoneo a garantire una puntuale esazione del dovuto. (...) La diversa possibilità di rendimento dell’attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve ritenersi ininfluenza una volta che si colleghi il canone in esame non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale, bensì alla esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava. In particolare, i profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all’attività estrattiva prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica, che ovviamente troverà, invece, rilievo nella determinazione dell’imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese. Infatti, nei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, viene data rilevanza essenziale alla deturpazione del

paesaggio, certamente correlata alla quantità di superficie interessata dall'attività di scavo; e, nell'ottica indennitaria, si tempera il relativo parametro coniugandolo con il riferimento ai volumi di estrazione autorizzati, ancor più concretamente indicativi dell'effettiva modificazione ambientale assentita”.

Le ragioni della deflazione processuale “debbono recedere di fronte ai principi posti dagli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., perché l'esigenza della corrispettività fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa”. Così la sentenza n. **141** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli indicati parametri, l'art. 517 cod. proc. pen. nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova. La pronuncia si è allineata a una consolidata giurisprudenza che ha riconosciuto all'imputato la facoltà di chiedere il giudizio abbreviato e il patteggiamento anche in caso di contestazione patologica o fisiologica di una circostanza aggravante, di un reato concorrente o di un fatto diverso. Sia che la nuova contestazione si riferisca a fatti già risultanti dagli atti di indagine (ipotesi patologica) sia che inerisca a elementi acquisiti nel corso dell'istruzione dibattimentale (ipotesi fisiologica), la Corte ha ritenuto necessario restituire all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni circa la fruizione dei riti alternativi che costituisce una delle modalità più qualificanti di esercizio del diritto di difesa. La preclusione stabilita dal legislatore discriminava irragionevolmente l'imputato in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero; e, nel caso di nuova contestazione fisiologica, illegittimamente discriminava, quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena, l'imputato che subiva il nuovo addebito rispetto a chi fosse stato chiamato a rispondere della medesima imputazione sin dall'inizio. La mancata previsione della facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, determinava una situazione in contrasto con il principio di uguaglianza, regolando diversamente, nella medesima situazione processuale, la facoltà di chiedere i riti alternativi.

La contribuzione acquisita nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo “non può tradursi nel detrimento della misura della prestazione pensionistica già virtualmente maturata, e comporta, conseguentemente, che i periodi contributivi che abbiano comportato una minore contribuzione vanno esclusi ai fini del calcolo della pensione”. Da qui la definizione del principio di neutralizzazione “anche in termini di immodificabilità *in peius* dell'importo della prestazione determinabile alla data del conseguimento del requisito per l'accesso al trattamento”. Così la sentenza n. **173** che ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che avesse già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedevano l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comportante un trattamento meno favorevole. “In un quadro normativo caratterizzato dalla esistenza di diversificati regimi previdenziali”, benché interessati da un processo di convergenza, “la persistenza di elementi di motivata diversità (...) giustifica differenti regolazioni di aspetti e punti specifici”. In particolare, “la più rilevante differenza è oggettivamente costituita dalla struttura della contribuzione, correlata alle caratteristiche delle due tipologie di attività lavorativa: nel lavoro subordinato l'obbligo contributivo, col connesso versamento all'ente previdenziale, è riferito alla retribuzione, ed è distribuito tra datore di lavoro e lavoratore (...); nel lavoro autonomo la contribuzione, correlata al reddito di impresa, è esclusivamente a carico del lavoratore”. Ulteriori diversità attengono alla presenza nel regime del lavoro autonomo dell'autodichiarazione del reddito e alla discrezionalità del lavoratore di autodeterminarsi ai fini degli obblighi contributivi e dell'accesso alla prestazione pensionistica, configurandosi un rapporto diretto tra assicurato ed ente previdenziale. Tuttavia, tali diversificati aspetti di disciplina “non ostano all'applicazione del principio della esclusione dei contributi dannosi anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in considerazione della stessa valenza generale del suddetto principio, che si impone nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi”. Infatti, se il principio assolve la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, “tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei

confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi. Il sistema previdenziale è certamente improntato a logiche di solidarietà e non di mera corrispettività, ma anche per il regime pensionistico dei lavoratori autonomi (...) risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione. (...) una volta adempiuti i propri obblighi contributivi e conseguiti i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in ottemperanza alle previsioni normative del sistema di appartenenza, anche nei confronti del lavoratore autonomo la prosecuzione dell'attività lavorativa e della correlata contribuzione dopo la maturazione dei predetti requisiti non può comportare una riduzione del trattamento virtualmente conseguito in tale momento”.

“(…) ogniquale volta la legge preveda la sanzione massima applicabile in un dato settore di disciplina per una pluralità di fattispecie astratte, sarebbe irragionevole pretendere – sulla base del principio di eguaglianza – che tutte quelle fattispecie siano connotate da un disvalore tra loro esattamente comparabile. *Mutatis mutandis*, la stessa pena massima prevista dall'ordinamento penale – l'ergastolo – è stabilita oggi per una pluralità di fattispecie di reato disomogenee quanto a disvalore (...). Essenziale e sufficiente a garantire il rispetto del principio di eguaglianza è, in tali ipotesi, che anche la fattispecie di illecito meno grave tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione massima prevista dai diversi rami dell'ordinamento, isolatamente considerata, sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere (sotto il profilo intrinseco) non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione massima. A prescindere, dunque, dalla sua eventuale minore gravità rispetto alle altre fattispecie accomunate dalla medesima sanzione massima”. Così la sentenza n. **197** che non ha ravvisato una violazione del principio di uguaglianza nell'art. 12, comma 5, del d.gs. n. 109 del 2006 che impone in modo indifferenziato l'applicazione della sanzione della rimozione sia nelle ipotesi, asseritamente più gravi, di condanna del magistrato all'interdizione dai pubblici uffici pronunciata in sede penale e di condanna a pena detentiva non sospesa sia nell'ipotesi in cui il magistrato sia stato ritenuto responsabile del mero illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. e), senza aver commesso alcun reato.

La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato “l'identica finalità perseguita dal legislatore attraverso la disciplina delle due forme di detenzione domiciliare, quella ordinaria, quando concessa ai genitori di prole di età inferiore ai dieci anni con loro conviventi, e quella speciale. Pur applicabili sulla base di diversi presupposti – la detenzione domiciliare ordinaria può essere disposta laddove la pena da espiare non sia superiore a quattro anni, mentre quella speciale riguarda detenuti che debbano scontare una pena maggiore e purché non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti – entrambe le misure sono primariamente indirizzate a consentire la cura dei figli minori, al contempo evitando l'ingresso in carcere dei minori in tenera età”. Così la sentenza n. **211** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 47-ter, commi 1, lett. b), e 8, ord. pen., nella parte in cui, con riferimento al padre di prole di età inferiore a dieci anni ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria, non limitava la punibilità, a titolo di evasione, al solo allontanamento protratto per più di dodici ore, come stabilito dal successivo art. 47-sexies, commi 2 e 4, in tema di detenzione domiciliare speciale sul presupposto che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti. La detenzione domiciliare speciale “è accompagnata da una disciplina più flessibile in caso di ritardo nel rientro nel domicilio, proprio per venire incontro ai contingenti e imprevisi bisogni derivanti dalla cura dei bambini”: incorre nel reato di evasione la condannata che rimane assente dal proprio domicilio, senza giustificato motivo, per più di dodici ore; per assenze di durata inferiore, è rimesso al giudice il compito di esaminare caso per caso, attribuendo il giusto peso all'interesse del minore, l'opportunità di sanzionare con la revoca della misura comportamenti non giustificabili della condannata. Per la detenzione domiciliare ordinaria, invece, la censurata disciplina chiama a rispondere di evasione il condannato che semplicemente si allontana dalla propria abitazione. Nel vagliare la ragionevolezza di tale più severo trattamento dell'allontanamento dal domicilio, con riferimento a una madre in detenzione domiciliare ordinaria, la sentenza n. 177 del 2009 ha ravvisato un omogeneo e pertinente *tertium comparationis* nella corrispondente ma più flessibile disciplina degli allontanamenti dal domicilio applicabile alla madre in detenzione domiciliare speciale; e, riconosciuta l'identica finalità perseguita dalle due forme di detenzione domiciliare, ha sanzionato come illegittimo l'art. 47-ter, comma 1, lett. a), ord. pen., nella parte in cui non prevedeva l'applicazione del trattamento più flessibile anche agli allontanamenti della madre in detenzione domiciliare ordinaria, sottolineando il paradosso che il trattamento più severo riguardasse madri che hanno da scontare pene

inferiori. Il medesimo ragionamento è stato esteso al raffronto del trattamento penale degli allontanamenti dal domicilio del detenuto padre: “una volta che questi sia ammesso ad una di tali misure, non può che essergli applicato il medesimo regime previsto per la madre”. In considerazione dell’identica finalità dei due istituti, in quanto applicati a genitori con figli minori di dieci anni, è risultata priva di giustificazione, anche in relazione al padre in detenzione domiciliare ordinaria per esigenze di cura della prole, “la maggior severità del regime sanzionatorio previsto dalle disposizioni censurate. Per queste ultime, infatti, anche un breve ritardo rispetto alle prescrizioni che accompagnano la concessione della detenzione domiciliare, e quale che sia la ragione di esso, integra il reato di evasione”. E la loro manifesta irragionevolezza è emersa “proprio al cospetto della duttilità della disciplina disegnata invece dal legislatore in riferimento alle assenze ingiustificate dei genitori ammessi alla detenzione domiciliare speciale”. Anche nel caso in esame si è palesato il paradosso che “il trattamento più severo dell’allontanamento dal domicilio si applichi al genitore in detenzione domiciliare ordinaria, che ha da scontare una pena inferiore rispetto a quella inflitta a un padre ammesso alla detenzione domiciliare speciale. In definitiva, valgono per il padre ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria, al fine di prendersi cura della prole in tenera età, le stesse esigenze naturalmente connesse alle attività rese indispensabili dalla cura dei bambini, come per il padre in detenzione domiciliare speciale. Tali esigenze possono, allo stesso modo, imporre l’allontanamento dal domicilio e risentono anch’esse, inevitabilmente, delle contingenze e degli imprevisti derivanti dal soddisfacimento dei bisogni dei minori”. L’art. 47-*quinquies*, comma 1, ord. pen. prevede, tra i requisiti per la concessione della detenzione domiciliare speciale, la verifica che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti. Accanto alla maggiore comprensione per le esigenze inerenti al rapporto tra genitori e figli in tenera età, che si manifesta nel più duttile trattamento penale degli allontanamenti dal domicilio, la legge prevede, prima della concessione del beneficio, la formulazione di una ragionevole prognosi di non recidiva. “Tale punto di equilibrio tra esigenze di difesa sociale, da una parte, e considerazione dei bisogni dei minori e delle attività genitoriali destinate a soddisfarli, dall’altra, costituisce aspetto essenziale di un istituto, quale la detenzione domiciliare speciale (...), che obbedisce ad una logica unitaria e indivisibile”. Alla luce di tale logica, come già ritenuto per le madri, la Corte ha abbinato all’estensione della più favorevole disciplina dettata per gli allontanamenti ingiustificati l’esplicita previsione della prognosi che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

La sentenza n. **231** ha giudicato illegittimi, per violazione anche dell’art. 3 Cost., gli artt. 24, comma 1, e 25, comma 1, del d.P.R. n. 313 del 2002 (nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.lgs. n. 122 del 2018), nella parte in cui non prevedevano che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall’interessato non fossero riportate le iscrizioni dell’ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova dell’imputato e della sentenza che dichiara l’estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova. L’implicito obbligo di includere i provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati del casellario richiesti da privati si risolveva in un “trattamento deteriore dei soggetti che beneficiano di questi provvedimenti, orientati anche a una finalità deflattiva con correlativi risvolti premiali per l’imputato, rispetto a coloro che – aderendo o non opponendosi ad altri procedimenti, come il patteggiamento o il decreto penale di condanna, ispirati essi pure alla medesima finalità – beneficiano già oggi della non menzione dei relativi provvedimenti nei certificati richiesti dai privati”. “Poiché tanto la messa alla prova quanto il patteggiamento costituiscono procedimenti diretti ad assicurare all’imputato un trattamento più vantaggioso di quello del rito ordinario”, non è risultato ragionevole che il beneficio della non menzione venisse accordato *ex lege* a chi si limiti a concordare con il pubblico ministero l’applicazione di una pena sulla base di un provvedimento equiparato a una sentenza di condanna e non, invece, a chi eviti la condanna mediante un percorso che comporta l’adempimento di obblighi risarcitori e riparatori in favore della persona offesa e della collettività, per effetto di una scelta volontaria e con esiti oggettivamente e agevolmente verificabili.

Sotto il profilo civilistico “piena è l’assimilazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo e, quanto al profilo penalistico sostanziale, lo stesso trattamento sanzionatorio ricorre per i fatti in danno del figlio naturale e del figlio adottivo”. Il novellato art. 315 cod. civ. “ha ridefinito la condizione della filiazione prevedendo in generale che tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico. (...) il legislatore ha posto le basi per la completa equiparazione della disciplina dello status di figlio legittimo, figlio naturale e figlio adottato, riconoscendo l’unicità dello status di figlio”. Così la sentenza n. **236** che ha ritenuto lesivo dell’art. 3, primo comma, Cost., l’art. 4, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui non

escludeva dai delitti di competenza del giudice di pace anche le lesioni volontarie lievissime commesso in danno del figlio naturale e, più in generale, dell'ascendente o del discendente. La pronuncia – alla quale ha fatto seguito l'attrazione del reato in esame nell'ambito di competenza del tribunale ordinario, legittimato ad applicare la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare – ha sanzionato il carattere discriminatorio della diversa regola processuale di competenza prevista per il figlio naturale rispetto a quella stabilita per il figlio adottivo, ritenendo violato il principio di eguaglianza tra figli di genere diverso ma aventi lo stesso stato giuridico.

#### **7.1.4. Il principio di uguaglianza e il *fluire del tempo***

Nei rapporti di durata “il trattamento differenziato, riservato a una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo, non contrasta con il principio di eguaglianza. Spetta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e (...) il *fluire del tempo* può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche”. Così la sentenza n. **104** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – limitando, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016 e non includendo anche i ratei corrisposti dal 2012 al 2015 – discriminerebbe chi ha avuto accesso al pensionamento anticipato nei primi tre anni di vigenza dell'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011. La Corte ha escluso l'irragionevolezza della modulazione temporale della censurata disciplina. La posizione di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014 differisce, infatti, dalla posizione di chi vi ha avuto accesso dal 1° gennaio 2015 per quel che attiene ai presupposti di operatività della deroga prevista dall'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011: se, per la prima categoria, fino al 1° gennaio 2016, la disciplina restrittiva in tema di decurtazioni non si applica se i lavoratori abbiano raggiunto entro il 31 dicembre 2017 la prevista anzianità contributiva, legata alla prestazione effettiva di lavoro, la seconda categoria può essere esentata dalle decurtazioni alla sola condizione di avere maturato entro il 31 dicembre 2017 l'anzianità contributiva necessaria, così disancorata da ogni riferimento alla prestazione effettiva di lavoro. “La diversità di trattamento, dunque, incide su un profilo circoscritto della disciplina di deroga prevista anche a beneficio di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014. Peraltro, il presupposto della prestazione effettiva di lavoro, che rappresenta il tratto differenziale tra le due discipline, è stato configurato dal legislatore con una latitudine sempre maggiore, così da non costringere entro limiti troppo angusti l'ambito applicativo della deroga in esame. Tale diversità di disciplina, legata a un aspetto di dettaglio di una normativa di più ampio respiro, non è idonea a determinare un trattamento complessivamente sperequato dei beneficiari di pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e rispecchia il diverso contesto in cui tali misure hanno trovato applicazione. (...) le differenze che intercorrono tra i diversi regimi, nell'ambito di interventi di riforma generale che richiedono continui adattamenti, riflettono la mutevole incidenza delle contingenti emergenze finanziarie”. Il succedersi nel tempo delle discipline di deroga al regime generale “rivela l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto e preclude una valutazione comparativa con la posizione di chi ha avuto successivamente accesso alla pensione anticipata, in un quadro sensibilmente mutato per l'affievolirsi delle esigenze che avevano giustificato le iniziali misure restrittive. Le scelte discrezionali del legislatore (...) si orientano verso la progressiva attenuazione dell'originario meccanismo di riduzione della pensione anticipata, per poi sancirne il definitivo superamento. La particolarità della disciplina applicata ai pensionamenti anticipati del 2012, del 2013 e del 2014 si raccorda al carattere necessariamente graduale del percorso di superamento del regime di penalizzazioni, alla stregua della valutazione dei limiti imposti dalle risorse disponibili”.

Con riguardo alla “delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo”, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che “non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il *fluire del tempo* può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche”. Infatti, spetta “alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme”. Così la sentenza n. **194** che ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015,

impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 una tutela meramente economica in caso di licenziamento illegittimo – delineerebbe un regime ingiustificatamente peggiore rispetto ai lavoratori assunti, anche nella stessa azienda, prima di tale data. Il regime di tutela disegnato dalla norma censurata, applicabile agli assunti dal 7 marzo 2015, è certamente meno favorevole dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, applicabile ai lavoratori assunti anteriormente. “Infatti, quando sia accertata l'insussistenza degli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, il censurato art. 3, comma 1, prevede, in ogni caso, la tutela solo economica costituita dall'indennità di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio”, col minimo di quattro e il massimo di ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018). “L'art. 18 della legge n. 300 del 1970 prevede invece la tutela specifica della reintegrazione nel posto di lavoro, oltre alla tutela per equivalente del risarcimento del danno fino a un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, nei casi di manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo (...), nonché, nel licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, nei casi di insussistenza del fatto contestato e nei casi in cui tale fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base (...) dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari (...). Negli altri casi prevede la tutela per equivalente del risarcimento del danno tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto”. La censura di disparità di trattamento tra nuovi e vecchi assunti non ha investito la disciplina sostanziale del primo regime ma il suo criterio di applicazione temporale, costituito dalla data di assunzione del lavoratore a decorrere dall'entrata in vigore del decreto del 2015. La Corte ha evidenziato la *ratio* della modulazione temporale dell'applicazione del nuovo regime, costituita dallo scopo, dichiaratamente perseguito dal legislatore delegante, di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione. “Lo scopo dell'intervento, così esplicitato, mostra come la predeterminazione e l'alleggerimento delle conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato siano misure dirette a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro per chi di un lavoro fosse privo, e, in particolare, a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il regime temporale di applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 si rivela coerente con tale scopo. Poiché l'introduzione di tutele certe e più attenuate in caso di licenziamento illegittimo è diretta a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita”.

La sentenza n. **200** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 e 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011 (integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013), impugnati, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non hanno previsto, nei confronti dei dipendenti pubblici cessati dal servizio nell'arco temporale della cristallizzazione degli incrementi retributivi (2011-2014), la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco. Il censurato art. 9, comma 21, è costruito come “regola legale conformativa della retribuzione” spettante ai dipendenti pubblici nel quadriennio – “che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo” – e non come “prelievo straordinario su una retribuzione più elevata”. Il contenimento della retribuzione nel quadriennio “ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo. Il differenziale tra la retribuzione percepita (perché spettante in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quadriennio”, né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale. Le censure hanno investito proprio la mancanza di un meccanismo di ricalcolo del trattamento pensionistico al momento di cessazione di operatività del blocco stipendiale, ossia a partire dal 1° gennaio 2015, sulla

base della retribuzione che sarebbe spettata in ragione delle progressioni di carriera maturate nei precedenti quattro anni. Simile omissione avrebbe dato luogo a un ingiustificato trattamento differenziato di situazioni assimilabili: quelle dei pubblici dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio ovvero in seguito. La Corte ha replicato che “il fluire del tempo differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile (...) debba tener conto della retribuzione spettante secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento. Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall’applicazione di tale regola limitativa, senza che (...) rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza. Parimenti, una volta posta la regola dell’invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera (...) la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo. Così come, con riferimento al blocco della contrattazione collettiva, non potrebbero esser posti in comparazione i trattamenti pensionistici liquidati prima e dopo un incremento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, una volta cessato il periodo di sospensione”. “La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente promosso sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica (...) per l’incidenza del fluire del tempo che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa”.

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

Il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica, “deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo (...) per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l’imposizione di altri. Se (...) il confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia (...), a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato (...) il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili. (...) la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l’adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale”. L’obiettivo della cosiddetta immunità di gregge “richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo”. Pertanto, “ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale”. Così la sentenza n. 5 che ha rigettato le questioni – promosse dalla Regione Veneto in riferimento all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – riguardanti numerose disposizioni del d.l. n. 73 del 2017 che ha previsto dieci vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l’infanzia.

Discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza e con il principio *ex art. 120*, primo comma, Cost., che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti tali da ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose e da limitare il diritto dei cittadini di esercitare il proprio lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. I legislatori regionali non possono “frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell’Unione europea)”. Norme introduttive di barriere all’ingresso, che alterino la concorrenza tra imprenditori, violano altresì il principio di parità di trattamento (*id est* di non discriminazione), sotteso all’art. 49 TFUE. In linea con i riferiti insegnamenti, la sentenza n. 83 ha

dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “aventi sede operativa in Veneto”), per violazione anche dell’art. 3 Cost., l’art. 83, comma 1, della legge veneta n. 30 del 2016 che, tenuto conto dell’operatività del fondo regionale di garanzia, autorizza la Giunta ad avviare le procedure per limitare nel territorio veneto l’intervento del fondo statale di garanzia istituito presso Mediocredito Centrale Spa alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle piccole e medie imprese dal predetto fondo regionale e dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi aventi sede operativa in Veneto. Se l’intervento statale fosse stato limitato, nel territorio regionale, alla controgaranzia delle garanzie prestate dai soli confidi aventi sede operativa in Veneto (oltre che dal fondo regionale), i confidi privi di tale requisito ma intenzionati a supportare le PMI operanti in quel territorio non avrebbero potuto beneficiare dell’intervento in controgaranzia. Pertanto, la norma discriminava tra imprese “sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto), atto a frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato”.

La sentenza n. **103** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, impugnati dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – imponendo un contributo alla finanza pubblica non previsto negli accordi conclusi con lo Stato, rispettivamente, il 23 ottobre e il 21 luglio 2014 – riserverebbe alle ricorrenti un trattamento peggiore rispetto alle Province autonome di Trento e di Bolzano, garantite dall’accordo del 15 ottobre 2014. La Corte ha ribadito il diverso e peculiare contenuto degli accordi conclusi con lo Stato dalle Province autonome, da un lato, e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dall’altro (sentenza n. 154 del 2017, di rigetto di analoghe questioni). Benché entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge n. 190 del 2014, “soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto”. Rispetto a quello stipulato dalle autonomie trentine, “l’accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi. A prescindere dalla considerazione che tale accordo contempla un orizzonte temporale limitato al 2017, esso non subordina espressamente l’imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato”. La peculiarità dell’accordo concluso con le autonomie trentine è così apparsa idonea a giustificarne l’isolata menzione nel quarto periodo del comma 392. In merito alle censure svolte dall’altra ricorrente, si è osservato che l’art. 42, comma 9, del d.l. n. 133 del 2014, nel recepire l’accordo concluso dalla Regione Sardegna con lo Stato, ha fissato l’obiettivo di finanza pubblica cui essa avrebbe dovuto concorrere solo per il 2014, limitandosi a imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l’obbligo di conseguire il pareggio di bilancio, inteso come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, senza implicare l’impossibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica.

L’ordinamento civile “si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell’ordinamento civile, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica”. Così la sentenza n. **113** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost., l’art. 8 della legge laziale n. 1 del 1986 (come modificato dalla legge regionale n. 6 del 2005) che procedeva a una diretta sdemanializzazione dei beni collettivi, in particolare consentendo alle università agrarie di alienare terreni di uso civico a chi avesse ottenuto il permesso di costruire in sanatoria.

La sentenza n. **118** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 3, comma 3, della legge abruzzese n. 30 del 2017, il quale stabiliva che, nell’esercizio delle proprie funzioni, i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009. La disposizione affidava alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l’adozione di misure che, a prescindere dalla loro concreta configurazione, avrebbero necessariamente inciso in senso

limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, da ritenersi riservata alla legislazione statale.

La sentenza n. **160** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 2, 31 e 32 della legge lucana n. 1 del 2017, ove si prevede la classificazione di bonifica dell'intero territorio regionale, la costituzione di un unico comprensorio di bonifica, l'istituzione di un unico consorzio denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata", lo scioglimento e la liquidazione dei consorzi di bonifica e miglioramento fondiario insistenti sul territorio regionale nonché, in via transitoria, la prosecuzione sino al 31 dicembre 2017, delle attività e funzioni statutarie dei disciolti consorzi. La lettera delle disposizioni censurate, interpretate alla luce dei principi costituzionali, "comporta soltanto la soppressione dell'esistente consorzio di miglioramento fondiario (...). L'accentramento delle funzioni ed attività dei preesistenti consorzi in un unico consorzio di bonifica di dimensione regionale ha riguardo, infatti, all'assetto esistente, senza che ciò pregiudichi o comprima il futuro dispiegarsi dell'autonomia privata in forme consortili, anche nel settore del miglioramento fondiario".

I soggetti del Terzo settore, "in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile. L'ordinamento civile (...) comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza". Così la sentenza n. **185** che ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia in riferimento anche all'art. 3 Cost. – degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017 ove sono disciplinati l'Organismo nazionale di controllo e gli organismi territoriali di controllo. Le censurate disposizioni sono state considerate "espressione proprio di quell'esigenza di uniformità" ritenuta "imprescindibile in tale settore, senza che ciò comporti (...) un irragionevole sacrificio delle specificità territoriali".

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, impugnato dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – disciplinando in materia di VIA il provvedimento unico regionale – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle procedure di VIA di competenza statale per le quali non è, di regola, previsto il provvedimento unico. "Appartiene, infatti, alla discrezionalità del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, anche in considerazione delle particolari dimensioni e del rilievo dei progetti da autorizzare a sé riservati, la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA".

La sentenza n. **241** ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 22, comma 1, della legge valdostana n. 23 del 2017, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore di detta legge e in scadenza nel 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere – determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento in danno di coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni. Il riconoscimento della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione del proprio personale "comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione", nei limiti dell'art. 117 Cost.

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

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

"Lo scrutinio di non manifesta irragionevolezza (...) impone (...) alla Corte costituzionale di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e

delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. **236**). Il rispetto del canone di ragionevolezza, così come il test di proporzionalità, “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenze nn. **137** e **236**).

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

La sentenza n. **4** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa (nella specie, la decadenza da una segnalazione certificata di inizio attività) quando il prefetto, dopo avere consultato la banca dati nazionale unica, riscontri la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. La fattispecie “si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva. Non è perciò manifestamente irragionevole che (...), a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia”.

Il “generale canone di ragionevolezza (...) si configura come principio di sistema, chiamato a orientare le scelte del legislatore in materia previdenziale”. Così la sentenza n. **20** che ha respinto le censure di irragionevolezza rivolte all'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011 che, in difetto di una stima analitica dei risparmi attesi, ha abrogato l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici, conservando il beneficio soltanto agli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico. La carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi rileva solo quale “indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore”; la valenza significativa di tale dato deve essere inquadrata in uno scrutinio più ampio, “diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti”. Nel sindacato rivestono un ruolo cruciale “l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi”. Nella specie, il legislatore si è ispirato a un graduale disegno di armonizzazione e ha perseguito l'obiettivo tendenziale di attribuire all'INAIL la gestione della materia degli infortuni e delle malattie professionali dei dipendenti pubblici, con l'eccezione dell'indicato comparto. L'applicazione del nuovo regime è stata scandita secondo un percorso graduale, volto a salvaguardare le aspettative meritevoli di tutela. La relazione tecnica, allegata al disegno di legge di conversione, ha prefigurato “economie quantificabili solo a consuntivo”, chiarendo che “l'esclusione esplicita di alcune categorie di personale nonché la necessaria gradualità delle modalità di applicazione, determina nel primo triennio effetti non puntualmente quantificabili tenuto conto, anche, dei tempi di liquidazione dei benefici”. Il legislatore ha così indicato “gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo”.

La sentenza n. **27** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 del d.lgs. n. 504 del 1998 e 1, comma 66, lett. b), della legge n. 220 del 2010, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono che, nelle annualità d'imposta successive al 2011, siano assoggettate all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse le ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione. L'equiparazione, a fini tributari, del “gestore per conto terzi” (il titolare di ricevitoria) al “gestore per conto proprio” (il *bookmaker*) non è risultata irragionevole: le differenze tra il contributo della ricevitoria e del *bookmaker* alla complessiva attività di raccolta delle scommesse “non

escludono affatto – ed anzi presuppongono – che entrambi i soggetti partecipino, sia pure su piani diversi e secondo differenti modalità operative, allo svolgimento di quell’attività di organizzazione ed esercizio delle scommesse sottoposta ad imposizione. Sebbene non partecipi direttamente al rischio connaturato al contratto di scommessa, il titolare della ricevitoria svolge una attività di gestione attraverso la propria organizzazione imprenditoriale: assicura la disponibilità di locali idonei e la ricezione della proposta; si occupa della trasmissione al *bookmaker* dell’accettazione della scommessa, dell’incasso e del trasferimento delle somme giocate nonché del pagamento delle vincite secondo procedure e istruzioni fornite dal *bookmaker*. “Tali elementi configurano quell’attività di gestione delle scommesse che costituisce il presupposto dell’imposizione. Nell’ampia nozione di gestione (...) non risulta necessariamente ricompresa l’assunzione del rischio proprio del contratto di scommessa, che grava sul *bookmaker* per conto del quale opera il ricevitore. L’attività gestoria che costituisce il presupposto dell’imposizione è riferita, infatti, alla raccolta delle scommesse, il cui volume determina anche la provvigione della ricevitoria e quindi il suo stesso rischio imprenditoriale”. In riferimento al denunciato difetto di congruità e proporzione dell’intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, non è stata ravvisata alcuna irragionevolezza nell’assoggettamento a imposta del ricevitore operante per *bookmaker* sfornito di concessione, con conseguente sua parificazione al *bookmaker* concessionario. La scelta legislativa ha risposto a un’esigenza di effettività del principio di lealtà fiscale nel settore del gioco, “allo scopo di evitare l’irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non avere ottenuto la necessaria concessione, ovvero di operare per conto di chi ne sia privo”.

La sentenza n. **41** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva che il pubblico ministero sospendesse l’esecuzione della pena detentiva, anche residua, non superiore a tre anziché quattro anni. Immanente al sistema, “e tratto di imprescindibile coerenza intrinseca di esso, è un tendenziale parallelismo” tra i limiti di pena stabiliti per la sospensione automatica dell’ordine di esecuzione e l’accesso alle misure alternative alla detenzione. Avendo la sentenza n. 569 del 1989 esteso a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all’affidamento in prova riservato in precedenza alla popolazione carceraria, il legislatore ha ritenuto in linea di principio incongruo disporre temporaneamente la carcerazione di chi avrebbe potuto godere di una misura specificamente pensata per favorire la risocializzazione fuori dalle mura del carcere e ha perseguito al massimo grado l’obiettivo di risparmiare il carcere al condannato, novellando, con la legge n. 165 del 1998, l’art. 656 e introducendo l’automatica sospensione dell’esecuzione della pena detentiva, entro un limite pari a quello fissato per godere della misura alternativa. Il parallelismo ha trovato conferma nella successiva trama legislativa poiché all’incremento della soglia di accesso alla misura alternativa ha corrisposto una pari elevazione del limite stabilito per la sospensione (d.l. nn. 272 del 2005 e 78 del 2013 in tema di affidamento in prova dell’alcolodipendente o tossicodipendente sottoposto a programma di recupero e detenzione domiciliare). Del resto, la natura servente della sospensione dell’ordine di esecuzione espone l’istituto a “profili di incoerenza normativa ogni qual volta venga spezzato il filo” che lo lega alla possibilità riconosciuta al condannato di sottoporsi a un percorso risocializzante che non includa il trattamento carcerario. Nel caso dell’affidamento in prova “allargato” – che il d.l. n. 146 del 2013 ha delineato per il condannato che deve espiare una pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni, qualora abbia serbato, almeno nell’anno precedente alla presentazione della richiesta, un comportamento tale da consentire un giudizio prognostico favorevole quanto alla sua rieducazione e alla prevenzione del pericolo di commissione di altri reati – non è seguita un’analoga modificazione del termine indicato dalla disposizione censurata. “Il tendenziale collegamento della sospensione dell’ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale, ma appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti”. La dimensione normativa ancillare della sospensione rispetto alle finalità delle misure alternative “rende particolarmente stretto il controllo di legittimità costituzionale riservato a dette ipotesi”. Peculiari situazioni possono suggerire al legislatore di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l’organo competente decida sull’istanza di affidamento in prova: ciò potrebbe dipendere dalla particolare pericolosità di cui sono indice i reati commessi ovvero dalla considerazione che l’accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale. Nella specie, la Corte ha escluso che vi fosse una non irragionevole giustificazione per deviare dal parallelismo la cui rottura, imputabile al mancato adeguamento della disposizione censurata, è apparsa di particolare gravità “perché è proprio il modo con

cui la legge ha configurato l'affidamento in prova allargato che reclama, quale corollario, la corrispondente sospensione dell'ordine di esecuzione". L'art. 47, comma 3-bis, ord. pen. si rivolge espressamente anche ai condannati in stato di libertà, senza alcuna distinzione rispetto ai detenuti. Sebbene in linea di principio non sia vietato al legislatore dar vita a forme alternative alla detenzione riservate ai detenuti, nel caso dell'affidamento allargato la legge non si è valsa di tale spazio di discrezionalità perché ha esplicitamente optato per l'equiparazione tra detenuti e liberi ai fini dell'accesso alla misura: si è trattato di una scelta "del tutto coerente con lo scopo di deflazionare le carceri", perseguibile "non solo liberando chi le occupa ma anche evitando che vi faccia ingresso chi è libero". Il divieto di sospendere l'ordine di esecuzione di una pena detentiva tra tre anni e un giorno e quattro anni avrebbe determinato l'irrealizzabilità in concreto della previsione dell'affidamento "allargato", "per quanto normativamente stabilita e voluta": l'esecuzione dell'ordine di carcerazione, avvenuta senza aver dato al condannato il tempo di chiedere l'affidamento e senza attendere una decisione al riguardo, avrebbe reso impossibile la concessione della misura prima dell'ingresso in carcere. La descritta situazione conseguiva al mancato adeguamento dell'art. 656, comma 5. Omettendo di intervenire sulla normativa ancillare, il legislatore ha smentito sé stesso, "insinuando nell'ordinamento una incongruità sistematica capace di ridurre gran parte dello spazio applicativo riservato alla normativa principale. (...) Mancando di elevare il termine previsto per sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva, così da renderlo corrispondente al termine di concessione dell'affidamento in prova allargato, il legislatore non è incorso in un mero difetto di coordinamento" ma ha derogato al principio del parallelismo senza adeguata giustificazione, "dando luogo a un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali, quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva e alle garanzie apprestate in ordine alle modalità di incisione della libertà personale del condannato".

La sentenza n. **45** ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 426 cod. proc. civ., censurato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non prevede che, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito speciale del lavoro e di conseguente mutamento del rito, gli effetti sostanziali e processuali si producano secondo le norme del rito ordinario seguito fino al mutamento. L'auspicata riformulazione del meccanismo di conversione – nel senso che il passaggio dal rito ordinario a quello speciale operi solo *pro futuro*, ai fini del rito da seguire all'esito della conversione, senza penalizzanti effetti retroattivi, restando fermi quelli, sostanziali e processuali, riconducibili all'atto introduttivo, sulla scorta della forma da questo in concreto assunta – riflette "una valutazione di opportunità, e di maggior coerenza di sistema, di una sanatoria piena, e non dimidiata, dell'atto irrituale, per raggiungimento dello scopo". Tuttavia, la disciplina attuale, "coerente ad un principio di tipicità e non fungibilità delle forme degli atti", "non raggiunge quella soglia di manifesta irragionevolezza che consente il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme processuali". Il *petitum* implica l'opzione per la modifica di una regola processuale, "di per sé meritevole di considerazione, ma comunque rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore".

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché "l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale (...), purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue". Così la sentenza n. **47** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008, impugnato, in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi (in caso di contratti stipulati in forma orale), affidandone in via transitoria la determinazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per l'esame di tale pronuncia si rinvia alla voce *La libertà di iniziativa economica e la tariffa minima imposta per i trasporti nazionali in I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

La sentenza n. **67** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980, censurato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto sanzionerebbe in modo più grave e irragionevole l'avvocato pensionato nella gestione INPS, che non abbia nascosto il proprio reddito e abbia effettuato le ordinarie comunicazioni reddituali alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati, senza però richiederne l'iscrizione, rispetto all'avvocato che, dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii annualmente la comunicazione reddituale o la effettui in modo infedele (art. 17) ovvero ritardi o

non effettuati il pagamento dei contributi (art. 18). La condotta sanzionata dalla norma impugnata – l’esercizio dell’attività forense da parte di un avvocato che, pur essendone tenuto per la sussistenza dei relativi presupposti, abbia ommesso di presentare la domanda di iscrizione alla Cassa – “costitutiva, nel regime antecedente alla riforma dell’ordinamento forense del 2012, una grave inadempienza per la Cassa, la quale, in mancanza della domanda di iscrizione, poteva non saper nulla dell’avvocato che, iscritto all’albo, esercitasse con continuità l’attività professionale. E rappresentava una inadempienza più insidiosa rispetto alle altre condotte sanzionate (...) dall’art. 17 e dall’art. 18 della medesima legge, che vedevano la Cassa in condizione di reagire più agevolmente, essendo già in possesso di utili elementi cognitivi a partire dagli stessi già verificati presupposti dell’iscrizione”. “Proprio per rimuovere questa che – più delle altre inadempienze (...) – poteva comportare, per la Cassa, un grave nocumento alla realizzazione della tutela previdenziale della categoria professionale, il legislatore ha introdotto, in occasione della riforma dell’ordinamento della professione forense (...), un automatismo per cui l’iscrizione all’ordine comporta in ogni caso l’iscrizione alla Cassa, sicché una siffatta inadempienza non è più configurabile. Infatti, mentre prima di tale riforma l’iscrizione all’ordine professionale era obbligatoria per gli avvocati e procuratori che esercitassero la libera professione con carattere di continuità e l’iscrizione alla Cassa era subordinata alla domanda dell’interessato da presentarsi nel termine stabilito di legge (...), a seguito della (...) legge n. 247 del 2012 l’iscrizione agli albi comporta la contestuale ed automatica iscrizione alla Cassa (...). Sicché, alla luce del nuovo ordinamento professionale forense, non può più darsi il caso dell’avvocato iscritto all’albo, ma non alla Cassa”.

La sentenza n. **86** ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 18, quarto comma, della legge n. 300 del 1970 (come sostituito dalla legge n. 92 del 2012), censurato, in relazione all’art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce, in modo asseritamente irragionevole, natura risarcitoria, anziché retributiva (con conseguente irripetibilità), alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere per il periodo intercorrente dalla pronuncia provvisoriamente esecutiva di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro fino all’effettiva ripresa dell’attività lavorativa o all’eventuale pronuncia di riforma. Il diritto alla retribuzione “sussiste solo in ragione (e in proporzione) della eseguita prestazione lavorativa”. L’ordine di reintegrazione del lavoratore licenziato illegittimamente ripristina, sul piano giuridico, la *lex contractus*; tuttavia, sul piano fattuale, l’attuazione dell’ordine non può prescindere dalla collaborazione del datore, avendo ad oggetto un *facere* infungibile. Il comportamento del datore che non ottemperi all’ordine, “riconciliabile ad una fattispecie di illecito istantaneo ad effetti permanenti, perpetuerebbe le conseguenze dannose del licenziamento intimato *contra ius*, da cui propriamente deriva una obbligazione risarcitoria del danno stesso da parte del datore nei confronti del dipendente non reintegrato”. La previsione di un’indennità risarcitoria sostitutiva della retribuzione a carico del datore inottemperante all’ordine giudiziale di reintegra non è risultata irragionevole bensì “coerente al contesto della fattispecie disciplinata, connotata dalla correlazione di detta indennità ad una condotta *contra ius* del datore di lavoro e non ad una prestazione di attività lavorativa da parte del dipendente”. Inoltre, “il ragguglio dell’indennità sostitutiva all’ultima retribuzione percepita dal lavoratore è, a sua volta, coerente alla qualificazione risarcitoria della fattispecie”, venendo in rilievo il lucro cessante, cioè il mancato guadagno subito dal lavoratore per effetto, prima, del licenziamento illegittimo e, poi, della mancata riassunzione: “tale voce di danno è coerentemente rapportata a quanto il dipendente avrebbe percepito se, senza il licenziamento, avesse continuato a lavorare e poi se, dopo l’annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell’ordine di reintegrazione”.

La sentenza n. **88** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, l’art. 4 della legge n. 89 del 2001 (come sostituito dal d.l. n. 83 del 2012), nella parte in cui non prevedeva che la domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo potesse essere proposta in pendenza del procedimento presupposto. Gli evocati parametri “presidiano l’interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia”. Pertanto, “rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l’attivazione dello strumento – l’unico disponibile, fino all’introduzione di quelli preventivi (...) – volto a rimediare” alla lesione di detto interesse, “seppur *a posteriori* e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la *ratio* per la quale è concepito, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina”.

La discrezionalità “nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l’adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza, il quale circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all’adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”. Tale discrezionalità “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono” e del quale la Corte non può non tenere conto. Così l’ordinanza n. **96** che ha reputato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento anche ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, della disciplina della perequazione delle pensioni per gli anni 2012-2014 contenuta negli artt. 24, commi 25 e 25-bis, del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015) e 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013. Per l’esame di tale pronuncia si rinvia alla voce *Il blocco della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS in I rapporti economici – La previdenza*.

L’accesso all’abitazione, bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, “può richiedere garanzie di stabilità, che, nell’ambito dell’assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l’azione amministrativa e riducendone l’efficacia. Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell’accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli”. Così la sentenza n. **106** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., l’art. 4, comma 1, della legge ligure n. 13 del 2017, il quale, modificando l’art. 5, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 10 del 2014, stabiliva che, ai fini dell’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari, individuato nella titolarità della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato all’esercizio di attività lavorativa, fosse sostituito dalla regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale. La disposizione è apparsa in stridente contrasto con la direttiva n. 2003/109/CE, recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007, che riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni, equiparandoli ai cittadini dello Stato membro ai fini del godimento dei servizi e delle prestazioni sociali. Diversamente, il legislatore ligure ha imposto ai soggiornanti di lungo periodo nella Regione “un ben più esteso requisito temporale (...) ai fini dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica”. La valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (“risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari”), già espressa dalla sentenza n. 168 del 2014 con riguardo a un’omologa disciplina valdostana, è stata riferita alla disposizione in esame, la quale – ai fini del diritto sociale all’abitazione, attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato – richiedeva, per quest’ultimo, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi, anziché otto). E ciò (diversamente dalla legge valdostana) senza neppure prevedere che tale decennale residenza fosse trascorsa nel territorio ligure, facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell’intero territorio nazionale. La caducazione della norma, meramente sostitutiva, ha comportato la persistente vigenza dell’originario precetto.

In linea di principio, “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie”, tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” ed essere “in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze”. L’introduzione di regimi differenziati è ammessa “solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*”. Mentre la residenza “costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio (...), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo (...). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata

della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, (...) che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale”. Così la sentenza n. **107** che ha giudicato illegittimo, per violazione, tra gli altri, dell’art. 3 Cost., l’art. 1, comma 1, della legge veneta n. 6 del 2017, nella parte in cui introduceva un titolo di precedenza per l’ammissione all’asilo nido a favore dei figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestassero attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi di cassa integrazione, mobilità o disoccupazione. Per l’esame di tale pronuncia si rinvia alla voce *L’accesso agli asili nido pubblici in I rapporti etico sociali – L’assistenza*.

La sentenza n. **113** ha giudicato illegittimo, per violazione anche dell’art. 3 Cost., l’art. 8 della legge laziale n. 1 del 1986 (modificato dalla legge regionale n. 6 del 2005), il quale procedeva a una diretta sde-manializzazione dei beni collettivi, consentendo, tra gli altri soggetti, alle università agrarie di alienare terreni di uso civico a chi avesse ottenuto il permesso di costruire in sanatoria. La Corte ha stigmatizzato “l’irragionevolezza e l’incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l’intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico” e, dunque, l’illegittimità della *iniusta locupletatio* disposta a favore dell’occupatore. In relazione all’occupazione acquisitiva, dichiarata incostituzionale, la sentenza n. 349 del 2007 ha sostenuto che un tale patente capovolgimento del principio dell’accessione era in passato giustificato dall’esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell’amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell’area illegittimamente occupata. La logica di questo orientamento era focalizzata sull’aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un’alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene. La disposizione regionale è risultata ancor più illegittima poiché: “a) non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l’interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista; b) a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l’indennizzo dell’ablazione non corrisponde al valore del bene con le somme accessorie di rito, bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l’occupatore, se non addirittura simbolico; c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto (...) non sarebbe idoneo a intestare l’area ceduta in capo a colui che la occupa”, in quanto nullo per impossibilità giuridica dell’oggetto (come tale inalienabile). Il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato “non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore *sine titulo* di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene”. La norma è stata reputata illegittima anche per quanto concerne una serie di poteri intrinsecamente contraddittori (le procedure di asta pubblica per i terreni divenuti edificabili, la legittima realizzazione o il previo condono dei manufatti, le successioni nel possesso del bene d’uso civico e la prelazione per i detentori di aree civiche), “perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa sclassificazione” che, per costante giurisprudenza costituzionale e di legittimità, “può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche” delineate dal legislatore statale. Ciò comporta che “senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; b) non possono essere configurati legittima realizzazione o condoni; c) non sono rilevanti successioni nel possesso; d) non sono ipotizzabili prelazioni per i detentori di aree civiche”.

Non è configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica privata allorché l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale, “purché l’individuazione di quest’ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue”. Così la sentenza n. **151** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 41 Cost., dell’art. 1, comma 1, della legge lucana n. 19 del 2016 il quale ha sospeso i provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti, nelle more dell’aggiornamento del piano regionale di gestione già adottato dalla Giunta regionale e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016. Per un verso, infatti, è pacifico che nell’ambito dell’utilità sociale “vada ricompresa la tutela dell’ambiente (...); e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell’esercizio di un’attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che

la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti". Per altro verso, la determinazione dei termini entro cui l'amministrazione deve concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione "fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole", perché temporaneo e congruo.

Il legislatore "può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento". Tuttavia, "la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale. La legge deve anzitutto rispettare gli obblighi europei che (...) esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo". Inoltre, "ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza", da ritenersi "rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (...). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre (...) una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste". Infine, "occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai bisogni primari della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini". Le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi "possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli". Così la sentenza n. **166** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 11, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008 il quale stabiliva, ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi dovessero prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella stessa Regione. I dieci anni di residenza sul territorio nazionale o i cinque anni sul territorio regionale costituivano una "durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea". La norma censurata discriminava irragionevolmente i cittadini extracomunitari prevedendo solo per essi simile requisito aggiuntivo rispetto agli altri di natura economica prescritti per tutti gli altri conduttori beneficiari. In primo luogo, essa era intrinsecamente irrazionale nella parte in cui esigeva una residenza decennale sul territorio nazionale, coincidendo tale termine con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana; in ogni caso, la previsione contrastava con la direttiva 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro. In secondo luogo, anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risultava palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore anche per favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere per periodi determinati e per esigenze transitorie. Infine, "trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza", non si è ravvisata alcuna "ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versano in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale". Il requisito della residenza decennale nel territorio dello Stato e quinquennale in quello della Regione è risultato, dunque, sproporzionato e irragionevole, oltre che non rispettoso di precisi obblighi europei.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Il divieto disciplinare di iscrizione o partecipazione a partiti politici per i magistrati fuori ruolo per motivi elettorali* in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati*.

La sentenza n. **186** ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lett. f), ord. pen., nella parte in cui vietava ai detenuti in regime differenziato di

cuocere cibi. La *ratio* della norma è stata comunemente ravvisata nella necessità di contrastare l'eventuale crescita di potere e prestigio criminale del detenuto all'interno del carcere, misurabile anche attraverso la disponibilità di generi alimentari di lusso. Tuttavia, tale scopo deve essere perseguito con la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole carcerarie, essendo illegittimo l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti. "In quanto incongruo e inutile alla luce degli obbiettivi cui tendono le misure restrittive autorizzate dalla disposizione in questione", il divieto si configurava come "un'ingiustificata deroga all'ordinario regime carcerario, dotato di valenza meramente e ulteriormente afflittiva".

L'ordinanza n. **207** ha rinviato all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di costituzionalità dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, primo comma, 117 Cost., 2 e 8 CEDU, nella parte in cui incrimina anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o rafforzare il proposito della vittima e, in subordine, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui punisce tali condotte con la medesima severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione. L'incriminazione dell'aiuto al suicidio – in linea di principio conforme a Costituzione perché "funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili" – rivela profili di insuperabile criticità e tensione in peculiari e gravissime situazioni, "in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost.". Nello specifico ambito considerato, "il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce (...) per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.", imponendogli come unica modalità per congedarsi dalla vita l'interruzione dei presidi di sostegno vitale, "senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive". La Corte ha deviato dalla tecnica decisoria, già seguita, della dichiarazione di inammissibilità accompagnata dal monito al legislatore affinché adotti una disciplina atta a sanare la riscontrata lesione, ritenendo non tollerabile in un simile caso l'inconveniente della permanenza in vita e delle eventuali nuove applicazioni di una norma non conforme a Costituzione fino al promovimento di un giudizio incidentale che sanzioni l'illegittima protrazione dell'inerzia legislativa. È stata perciò seguita la via innovativa di rinviare il giudizio a una nuova udienza in cui potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela.

La sentenza n. **212** ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 3, lett. c), n. 2, e 8 del d.lgs. n. 5 del 2017 ove, rispettivamente, si esclude la valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile e si demanda, in via transitoria, all'ufficiale dello stato civile l'annullamento, con la procedura di correzione *ex* art. 98, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, dell'annotazione relativa alla scelta del cognome. Né dalla Costituzione né dalle norme interposte ivi richiamate discende che il diritto al nome, elemento costitutivo dell'identità personale, debba concretizzarsi nel cognome comune, rendendo così doverosa la modifica anagrafica di quello originario. "La natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono (...) garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere". Inoltre, il modello procedimentale prescelto per l'annullamento delle variazioni anagrafiche prevede che del provvedimento sia data comunicazione agli interessati, al procuratore della Repubblica e al prefetto. A partire da questa comunicazione gli interessati (e il procuratore della Repubblica) hanno trenta giorni per ricorrere al tribunale. "Si tratta dunque di una procedura che garantisce il contraddittorio con la parte interessata attraverso la proposizione di un ricorso e l'instaurazione di un giudizio di fronte ad un tribunale"; benché la procedura contempra il contraddittorio e l'intervento del giudice in una fase differita, "si tratta pur

sempre di uno strumento processuale che consente alle parti coinvolte di contestare l'annullamento di variazioni anagrafiche. L'art. 8 in esame prescrive (...) l'utilizzo di uno schema procedimentale, già previsto nel sistema dell'ordinamento dello stato civile, ancorché utilizzato per differenti evenienze. La legittimità del rinvio a tale modello non è inficiata dall'estensione del suo ambito applicativo a ulteriori fattispecie, differenti da quelle per le quali esso era originariamente previsto”.

È riservata alla discrezionalità del legislatore “la conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina”. Il legislatore può discrezionalmente imporre vincoli all'esercizio del potere del giudice amministrativo di scegliere i propri ausiliari, “alla sola condizione che non si traducano in un'inammissibile influenza esterna nello svolgimento della funzione giurisdizionale”. Così la sentenza n. **225** la quale ha respinto le censure di irragionevolezza rivolte all'art. 5-*sexies*, comma 8, della legge n. 89 del 2001 ove si prevede che, qualora i creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo propongano l'azione di ottemperanza, il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario *ad acta* un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali; e che i compensi riconosciuti al commissario rientrano nell'onicomprensività della retribuzione dei dirigenti. La norma costituisce una deroga alla regola desumibile dagli artt. 21 e 114 cod. proc. amm. che attribuiscono al giudice amministrativo in generale, e al giudice dell'ottemperanza in particolare, un ampio potere discrezionale nella scelta del commissario *ad acta* ritenuto più idoneo ad assolvere il compito che gli viene affidato. Al legislatore non è precluso, nel disciplinare la procedura di pagamento dei crediti per equa riparazione, di “introdurre una deroga al regime ordinario di libera scelta del commissario *ad acta*, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle sue scelte”. La deroga persegue la finalità di razionalizzare e contenere i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi, facendo rientrare il compenso del commissario nella onnicomprensività della sua retribuzione. Inoltre, essa intende rimediare all'inerzia dell'amministrazione mediante l'ausilio di un commissario dotato non solo delle necessarie competenze tecnico-contabili ma anche della specifica e diretta conoscenza della gestione del bilancio dell'amministrazione inadempiente, “ciò che può agevolare una sollecita soddisfazione del credito anche nei casi in cui sia necessario individuare fondi diversi da quelli stanziati nei pertinenti capitoli di bilancio”, sicché “anche la tutela dell'interesse del creditore (...) costituisce il motivo ispiratore della disciplina”. La scelta del commissario “non richiede comunque l'intervento dell'autorità amministrativa, in quanto la nomina deve essere effettuata nell'ambito di una specifica categoria indicata dalla legge, costituita dai dirigenti dell'amministrazione soccombente con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali, vale a dire dei soggetti maggiormente coinvolti, sul piano politico o tecnico, nell'attuazione delle scelte di bilancio”; “il giudice non è completamente vincolato nell'individuazione del soggetto da nominare”, conservando, nella fisiologica ipotesi in cui vi siano più dirigenti di seconda fascia, il potere di scegliere tra essi. Nei giudizi di ottemperanza *ex lege* n. 89 del 2001, poi, “il commissario *ad acta* esercita un'attività di carattere esecutivo, che si estrinseca in un pagamento, vincolata sia nell'*an* che nel *quomodo*”. In definitiva, la scelta del legislatore non è apparsa né irragionevole né arbitraria: “il limite alla discrezionalità del giudice dell'ottemperanza nella scelta del commissario nella procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo (in deroga a quanto previsto per le procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione) trova infatti la sua giustificazione nella specificità di tale procedura”, come ha recentemente evidenziato la sentenza n. 135 del 2018, “richiamando le peculiarità e le dimensioni del corrispondente debito dell'amministrazione nonché il rilevante numero dei processi attivati per la sua esecuzione”. Anche la disposizione in esame “attuа l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso anormale delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001”.

La sentenza n. **232** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost., l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non includeva tra i legittimati a fruire del congedo ivi previsto, alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta, ancora non convivesse con il genitore gravemente disabile, ma che tale convivenza successivamente instaurasse, in caso di mancanza, decesso o patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei

parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria. Per l'esame della pronuncia si rinvia alla voce *Il congedo straordinario retribuito concesso al figlio per l'assistenza al genitore gravemente disabile (estensione del beneficio al figlio che instauri la convivenza con il genitore successivamente alla presentazione della richiesta)* in *I rapporti etico sociali – La disabilità*.

Nella disciplina del processo in generale, e segnatamente nel processo penale, “ampia è la discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute”. Non è compito della Corte “procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo; senza che nel caso di specie siano però rilevabili lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati”. Così la sentenza n. **236** che ha ritenuto lesivo dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 4, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 74 del 2000 (modificato dal d.l. n. 93 del 2013), nella parte in cui non escludeva dai delitti di competenza del giudice di pace anche le lesioni volontarie lievissime in danno del figlio naturale e, più in generale, dell'ascendente o del discendente. La pronuncia – alla quale ha fatto seguito l'attrazione del reato in esame nell'ambito di competenza del tribunale ordinario, legittimato ad applicare la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare – ha ritenuto manifestamente irragionevole l'attribuzione di un minor disvalore alla condotta di lesioni lievissime in danno del figlio naturale (insito nella censurata competenza del giudice di pace, privo di poteri cautelari) rispetto alla stessa condotta in danno del figlio adottivo. Non si è rinvenuta, infatti, nei lavori parlamentari e nella complessiva lettura della legge n. 119 del 2013 di conversione del citato d.l. “alcuna specifica ragione di tale trattamento differenziato”, risultato antitetico e contraddittorio rispetto alla complessiva *ratio* di innalzare il livello di contrasto nei confronti della violenza di genere e della violenza domestica. Poiché le lesioni, ancorché lievissime, sono sempre aggravate, allo stesso modo e nella stessa misura, in ragione del rapporto di ascendenza e discendenza e non già soltanto di genitorialità e filiazione, la dichiarazione di illegittimità ha riguardato, più in generale, le lesioni lievissime in danno degli ascendenti e dei discendenti ed è stata estesa in via consequenziale nel senso di ricomprendere nella competenza del tribunale ordinario altresì i fatti che hanno coinvolto il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, l'altra parte dell'unione civile, anche se cessata, e la persona legata al colpevole da relazione affettiva e stabilmente convivente con esso.

L'ordinanza n. **237** ha rigettato, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di costituzionalità degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, in base al diritto vivente, individuano, quale giudice competente a conoscere dell'opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione, il giudice del luogo in cui i suddetti dati sarebbero dovuti pervenire, anziché il giudice del luogo di residenza o domicilio di colui che è tenuto ad effettuare la comunicazione. La Corte ha chiarito che il Centro nazionale accertamento infrazioni non è l'autorità procedente all'irrogazione della sanzione, avendo soltanto la funzione di provvedere alla stesura e alla notifica dei verbali di accertamento delle infrazioni rilevate dagli uffici della Polizia stradale e di gestire il relativo *iter* amministrativo e il contenzioso; la titolarità del potere di accertamento rimane, invece, in capo agli uffici di Polizia stradale locale e la titolarità dell'azione in capo al prefetto territorialmente competente. Pertanto, il *locus commissi delicti* dell'illecito omissivo ex art. 126-*bis* cod. strada, quale luogo dove deve pervenire la comunicazione, “coincide con il luogo dell'accertamento, poiché l'autorità procedente è la stessa che ha elevato la sanzione comportante la perdita del punteggio”. Del resto, “corrisponde ad un giudizio di ragionevolezza la scelta del legislatore di concentrare in un solo giudice la competenza a conoscere di tutte le opposizioni alle sanzioni amministrative riferite, direttamente o indirettamente, al medesimo fatto”.

La sentenza n. **249** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 2 della legge lombarda n. 33 del 2017, nella parte in cui non prevedeva che la Regione effettuasse una prima verifica al termine del primo triennio di sperimentazione della disciplina introdotta dalla stessa legge, al fine di individuare eventuali interventi correttivi, anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. L'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia della sperimentazione, pur da considerare un mero refuso, non è stato oggetto di alcun intervento correttivo del legislatore regionale. Sebbene il MIUR potesse essere coinvolto in virtù delle

proprie competenze, la sua mancata menzione comportava un'evidente irragionevolezza della disposizione. Infatti, nella formulazione letterale permaneva "un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza sicuramente lesiva della Costituzione (...), non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti" (il MIUR e il Ministero della salute), a seconda della fase della valutazione.

Il criterio di competenza delineato dagli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen. – che assegnano al giudice dell'esecuzione la decisione in ordine alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate e al magistrato di sorveglianza la decisione in merito a ogni misura di sicurezza diversa dalla confisca – "rientra nella discrezionalità del legislatore, che è ampia nella materia processuale (...) e che, nella fattispecie, è stata esercitata in modo del tutto coerente e immune da difetti di ragionevolezza". Così la sentenza n. **250** che ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione avente ad oggetto i predetti articoli e sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. La confisca "è infatti strettamente connessa all'accertamento del reato commesso. È pertanto logicamente conseguenziale che competente a disporla, sia non già il magistrato di sorveglianza ma – peraltro limitatamente alla confisca obbligatoria (...) – il giudice che ha competenza sull'esecuzione della sentenza".

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

La sentenza n. **5** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. – di numerose disposizioni del d.l. n. 73 del 2017 che ha previsto dieci vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Valutata nell'attuale contesto che segna un'inversione di tendenza dalla raccomandazione all'obbligo di vaccinazione, la disciplina *de qua* non è stata reputata censurabile sul piano della ragionevolezza. Il legislatore, infatti, "intervenedo in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia, ha reso obbligatorie dieci vaccinazioni: meglio, ha riconfermato e rafforzato l'obbligo, mai formalmente abrogato, per (...) quattro vaccinazioni già previste dalle leggi dello Stato, e l'ha introdotto per altre sei vaccinazioni che già erano tutte offerte alla popolazione come raccomandate". Pertanto, la legge non ha repentinamente introdotto dal nulla l'imposizione di un ampio numero di vaccinazioni; ha invece innovato il titolo giuridico in nome del quale alcune vaccinazioni erano somministrate, avendo reso obbligatorio un certo numero di vaccinazioni in precedenza già raccomandate. "Indubbiamente, il vincolo giuridico si è fatto più stringente: ciò che in precedenza era raccomandato, oggi è divenuto obbligatorio". Nel valutare l'intensità del cambiamento, ai fini del giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento legislativo, la Corte ha evidenziato che, nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria, "la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo": "anche nel regime previgente, le vaccinazioni non giuridicamente obbligatorie erano comunque proposte con l'autorevolezza propria del consiglio medico". Nel nuovo assetto basato sull'obbligatorietà giuridica, il legislatore ha comunque preservato "un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione": in caso di inosservanza dell'obbligo vaccinale, è previsto un apposito colloquio tra le autorità sanitarie e i genitori, "strumento particolarmente favorevole alla comprensione reciproca, alla persuasione e all'adesione consapevole". Solo al termine di tale procedimento, e previa concessione di un adeguato termine, potranno essere inflitte le sanzioni amministrative, peraltro assai mitigate in sede di conversione. Nel presente contesto, "il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata".

La sentenza n. **58** ha giudicato illegittima, per violazione di numerosi parametri, la disciplina che consentiva la protrazione dell'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale, qual è l'ILVA di Taranto, nonostante l'intervenuto sequestro per ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. L'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 "non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio

della stessa vita”. La prosecuzione dell’attività era subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un piano ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell’autorità giudiziaria, difettando ogni forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. Per la formazione del piano, anche provvisorio, era concesso un termine di trenta giorni durante il quale la prosecuzione dell’attività era consentita senza soluzione di continuità, sicché mancava del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l’incolumità dei lavoratori. L’unico limite temporale effettivo riguardava il divieto di protrarre l’attività oltre i dodici mesi dall’adozione del provvedimento di sequestro. Quanto al contenuto del piano, l’omesso riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lasciava sfornito l’ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione a eventuali violazioni. Infine, non era prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche ma solo una comunicazione successiva all’autorità giudiziaria procedente nonché a INAIL, ASL e Vigili del Fuoco a fini di monitoraggio e ispezione. Il legislatore ha così finito col “privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)” e violando i limiti imposti dall’art. 41 Cost. all’attività di impresa per salvaguardare la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Diversamente, la sentenza n. 85 del 2013 ha positivamente scrutinato il precedente d.l. n. 207 del 2012 in cui la prosecuzione dell’attività era condizionata all’osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all’autorizzazione integrata ambientale e assistiti dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria. Il legislatore del 2012 aveva effettuato un “ragionevole e proporzionato bilanciamento” dei valori in gioco, uniformandosi alla giurisprudenza costituzionale secondo cui il bilanciamento “deve essere condotto senza consentire l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona (...). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati”.

La sentenza n. 99 ha rigettato, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, impugnato, in riferimento agli artt. 41, 42, 117, primo comma, Cost. e 1 del protocollo addizionale alla CEDU, in quanto – stabilendo che, disposta dall’assemblea della banca popolare la trasformazione in società per azioni ai sensi dell’art. 29, comma 2-ter, del testo unico bancario (per il caso in cui l’attivo superi la soglia di otto miliardi), il diritto al rimborso delle azioni al socio recedente possa essere limitato e persino escluso e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo – non avrebbe correttamente bilanciato il diritto al rispetto dei propri beni e l’interesse generale alla sana e prudente gestione dell’impresa bancaria. Le regole prudenziali dell’Unione europea “non lasciano al legislatore nazionale alcuna facoltà di scelta tra le due presunte opzioni della limitazione quantitativa del rimborso e del suo rinvio, ma gli impongono di attribuire all’ente creditizio la capacità di adottare sia l’una che l’altra misura come condizione perché le azioni possano essere considerate strumenti del capitale primario di classe 1” ai fini del rispetto dei requisiti patrimoniali minimi. L’unica opzione concessa al legislatore nazionale riguarda la scelta tra il rifiuto del rimborso delle azioni e la limitazione al rimborso: rispetto a tale opzione, la norma “si conforma (...) al criterio del minimo mezzo – non prevedendo la possibilità del rifiuto e invece – introducendo lo strumento della limitazione del rimborso sulla base della situazione prudenziale della banca. Al legislatore nazionale non può dunque essere addebitato di avere illegittimamente sacrificato l’interesse del socio recedente, andando oltre a quanto strettamente necessario per tutelare l’interesse pubblico alla sana e prudente gestione dell’attività bancaria nel bilanciare gli opposti interessi in gioco”. Il legislatore ha correttamente imposto la limitazione del diritto al rimborso delle azioni “per assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili alle banche popolari, ovvero (...) la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca in conformità con la normativa europea”. La limitazione del rimborso, inoltre, si giustifica solo se, nella misura e nel tempo in cui sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali. La disposizione *de qua*, lungi dal realizzare il paventato effetto espropriativo senza indennizzo, obbliga gli amministratori a “verificare periodicamente la situazione prudenziale della banca

e la permanenza delle condizioni che hanno imposto l'adozione delle misure limitative del rimborso e di provvedere ove esse siano venute meno. Più precisamente, nel caso di rinvio del rimborso, una volta che si sia accertato il venire meno degli elementi che hanno giustificato il differimento, il credito del recedente si deve considerare esigibile. La limitazione quantitativa, invece, deve condurre alla conservazione dei titoli non rimborsati in capo al recedente, che si vedrà in questo modo reintegrato nel suo *status* e nel valore patrimoniale della partecipazione". Infine, la contestata disciplina è risultata legittima, siccome "conforme alle condizioni richieste inderogabilmente dalle regole prudenziali europee, che escludono (...) qualsivoglia discrezionalità del legislatore nazionale nella scelta delle misure appropriate per assicurare il loro rispetto"; "necessaria al perseguimento dei superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema bancario e finanziario", con specifico riguardo alle banche popolari in cui "il rischio di recessi in grande numero e di rimborsi conseguentemente di ampie dimensioni può mettere gravemente a repentaglio la stabilità delle banche interessate e, con esse, dell'intero sistema"; e "proporzionata al fine da realizzare, bilanciando in maniera non irragionevole le esigenze dell'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali della persona, e ciò senza oneri individuali eccessivi".

"Il legislatore ben può disincentivare i pensionamenti anticipati (...) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita (...). Tali scelte discrezionali sono chiamate a temperare la salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (...) e con la tutela della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici". Così la sentenza n. **104** che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., nella parte in cui, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limita l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016 e non include anche i ratei corrisposti dal 2012 al 2015. Il bilanciamento legislativo non è risultato irragionevole poiché le decurtazioni imposte alle pensioni anticipate si affiancano alle drastiche misure di riduzione della spesa previdenziale previste dal d.l. n. 201 del 2011 e incentrate sull'adeguamento dell'età di accesso alla pensione alla più elevata speranza di vita. La riduzione dei trattamenti anticipati, superata a regime dalla legge n. 232 del 2016 per le pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2018, esaurisce i suoi effetti nel quadriennio 2012-2015 e si proietta in un arco temporale definito. La riduzione, inoltre, si attesta sulla misura di un punto percentuale per ogni anno di anticipo rispetto all'età di sessantadue anni e sulla più elevata misura di due punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni; e si articola secondo un progredire graduale, commisurato al grado di anticipazione dell'età pensionabile e circoscritto entro limiti sostenibili, che non vanificano diritti fondamentali.

La sentenza n. **135** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto – regolando le modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo – detterebbe una disciplina ingiustificatamente favorevole all'amministrazione debitrice e lederebbe il diritto di difesa del creditore. La normativa non ha aggiunto, ai fini dell'esperimento dell'esecuzione forzata o della proponibilità del ricorso per ottemperanza, al termine di 120 giorni già previsto, per tutti i crediti vantati nei confronti delle amministrazioni statali, dall'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 l'ulteriore termine dilatorio di sei mesi decorrente dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi gravanti sul creditore. Simile presupposto interpretativo è stato disatteso "sia perché pretende di desumere, per implicito, da una disposizione transitoria – non censurata come tale – ciò che la disciplina a regime non dice e (...) esplicitamente anzi smentisce (dacché per testuale dettato del comma 7 i creditori non possono procedere ad esecuzione «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5» e cioè appunto, e solo, il termine dilatorio di «sei mesi dalla data in cui sono assolti gli obblighi previsti dai commi precedenti»); sia perché non tiene conto del chiaro carattere di specialità del regime di riscossione dei crediti *ex lege* n. 89", "dichiaratamente riferito, ed innegabilmente conformato, alle peculiarità, e attuali dimensioni, del corrispondente debito dell'amministrazione e delle procedure attivate per la sua esecuzione, che hanno finito con l'ingenerare una sorta di contenzioso parallelo a quello delle liti presupposte". Correttamente interpretata, la normativa è risultata conforme

all'art. 3 Cost., escludendo la non cumulabilità dei suddetti termini ogni profilo di disparità di trattamento. Inoltre, la non coincidenza dei termini è giustificata “in ragione della sottolineata specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione”. Né l'onere di produrre la dichiarazione e i documenti di cui al comma 1, relativamente a dati comunque in possesso del creditore, è stato reputato tale da rendere la posizione del titolare di credito *ex lege* n. 89 peggiore rispetto a quella del creditore ordinario, che deve pur sempre porre in essere gli adempimenti previsti dalle norme di contabilità di Stato. La nuova procedura di pagamento ha attuato “un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto (ciò che non è, appunto, in alcun modo impedito né reso eccessivamente gravoso) con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso anormale delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001. Obiettivo, questo, in vista del quale rileva anche l'effetto deflattivo riconducibile agli adempimenti preventivi *sub* comma 1, che possono consentire all'amministrazione di pagare quanto dovuto *ex iudicato* «entro» (ed eventualmente anche prima dello scadere del termine dei sei mesi (...), così evitando successive procedure esecutive”. Alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost. si è replicato che la norma “ha introdotto (...) solo l'onere, per i creditori di indennizzi *ex lege* n. 89 del 2001, di collaborare con l'amministrazione, attraverso una dichiarazione (che può essere presentata congiuntamente o pedissequamente alla notifica del decreto che costituisce il titolo) completa delle informazioni relative alla situazione creditoria, al fine di ottenerne il pagamento entro i sei mesi successivi, trascorso inutilmente i quali essi potranno agire in sede esecutiva. Si tratta, dunque, di un meccanismo procedimentale, non irragionevole, che non impedisce la tutela giurisdizionale, ma solo (...) la differisce (per un tempo non eccessivo) e la rende anzi eventuale, in coerenza con gli obiettivi generali di razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa”.

La sentenza n. **158** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non escludeva dal computo di sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, ai fini della corresponsione dell'indennità giornaliera di maternità, il periodo di congedo straordinario previsto dal successivo art. 42, comma 5, di cui la lavoratrice gestante avesse fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di *handicap* in situazione di gravità accertata. Nel negare l'indennità di maternità alla madre che, all'inizio del periodo di astensione obbligatoria, beneficiasse da più di sessanta giorni del suddetto congedo, la disposizione sacrificava in maniera arbitraria la speciale adeguata protezione che l'art. 37, primo comma, Cost. accorda alla madre lavoratrice e al bambino, specificando e rafforzando la tutela della maternità e dell'infanzia già sancita in generale dall'art. 31, secondo comma, Cost. L'esclusione del congedo straordinario si è rivelata irragionevole anche alla luce delle speciali previsioni che non comprendono nel computo dei sessanta giorni tra l'inizio dell'assenza e l'inizio dell'astensione obbligatoria il periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità. La deroga stabilita per tali congedi si ispira a un'esigenza preminente di tutela, cosicché l'indennità di maternità è dovuta anche quando la discontinuità del rapporto di lavoro superi i sessanta giorni. Le ipotesi di congedo straordinario per assistere il coniuge o un figlio in condizioni di grave disabilità esibiscono esigenze di tutela egualmente rilevanti. “Si tratta, infatti, di congedo straordinario subordinato a presupposti oggettivi e temporali rigorosi, non equiparabile ad altre assenze, giustificate da motivi personali e di famiglia”. L'estensione dei beneficiari del congedo straordinario, operata dalla giurisprudenza costituzionale, ha risposto all'esigenza di “garantire la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, allo scopo di tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità delle relazioni e di promuoverne una piena integrazione”. L'assetto prefigurato dal legislatore pregiudicava la madre che si facesse carico anche dell'assistenza al coniuge o al figlio disabili e attuava un “bilanciamento irragionevole nei confronti di due principi di primario rilievo costituzionale, la tutela della maternità e la tutela del disabile”. Imponendo una scelta tra l'assistenza al disabile e la ripresa dell'attività lavorativa per godere delle provvidenze legate alla maternità, la disciplina sacrificava indebitamente l'una o l'altra tutela e contrastava con il disegno costituzionale che tende a ravvicinare le due sfere di tutela e a farle convergere, nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali. “La tutela della maternità e la tutela del disabile, difatti, pur con le peculiarità che le contraddistinguono, non sono antitetiche, proprio perché perseguono l'obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

La sentenza n. **194** ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 in quanto prestabiliva interamente la misura dell'indennità dovuta al lavoratore illegittimamente licenziato in due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio. La norma – connotando l'indennità, oltre che come certa, anche come rigida, “perché non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio” e non incrementabile con apposite prove – ha leso il principio di ragionevolezza, “sotto il profilo dell'inidoneità dell'indennità medesima a costituire un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore a causa del licenziamento illegittimo e un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente”. La rigida dipendenza dell'aumento dell'indennità dalla sola crescita dell'anzianità di servizio mostrava la sua incongruenza soprattutto nei casi di anzianità di servizio non elevata, nei quali appariva ancor più inadeguato il ristoro del pregiudizio causato dal licenziamento illegittimo, senza che a ciò potesse sempre ovviare la previsione della misura minima dell'indennità pari a quattro mensilità (innalzate a sei dal d.l. n. 87 del 2018). L'inadeguatezza dell'indennità forfetizzata rispetto alla sua primaria funzione riparatorio-compensativa del danno sofferto dal lavoratore ingiustamente licenziato era altresì suscettibile di minare “anche la funzione dissuasiva della stessa nei confronti del datore di lavoro, allontanandolo dall'intento di licenziare senza valida giustificazione e di compromettere l'equilibrio degli obblighi assunti nel contratto”. La norma non realizzava un equilibrato componimento degli interessi in gioco: “la libertà di organizzazione dell'impresa da un lato e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato dall'altro”. Con il prevedere una tutela economica inadeguata a ristorare il danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, e a dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, essa comprimeva l'interesse del lavoratore in misura eccessiva, al punto da risultare incompatibile con il principio di ragionevolezza. Il legislatore finiva così per tradire “la finalità primaria della tutela risarcitoria, che consiste nel prevedere una compensazione adeguata del pregiudizio subito dal lavoratore ingiustamente licenziato”.

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

L'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica “costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto” e “trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili”. La tutela dell'affidamento “non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), fermo restando tuttavia che dette disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino”. Tuttavia, l'affidamento da tutelare postula “il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento”. “Se, dunque, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario, per un verso, che l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; per altro verso, che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati”. Così la sentenza n. **89**.

La ragionevolezza “deve caratterizzare anche le disposizioni d'interpretazione autentica” (sentenza n. **15**).

La sentenza n. **89** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge siciliana n. 9 del 2015, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – introducendo il comma 8 dell'art. 12 della legge regionale n. 9 del 2013 – ha disposto l'efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l'attività di cava nel territorio siciliano, estendendone l'applicazione anche all'anno 2014, in modo asseritamente arbitrario e

irragionevole e lesivo del legittimo affidamento riposto dai titolari dell'attività sul mantenimento delle condizioni garantite dalla previgente normativa. In realtà, l'esame della *ratio* e del contenuto della norma ha escluso che essa abbia prodotto un'incisione irragionevole, arbitraria e imprevedibile. Il canone *de quo* è stato introdotto nel 2013 mentre le modifiche apportate risalgono al 2015: di conseguenza, “non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo quanto al tenore delle disposizioni previgenti, avuto riguardo ai criteri di determinazione della prestazione patrimoniale”. Il portato di novità che connotava le norme modificate dalle disposizioni censurate – “tramite le quali, per la prima volta, per i titolari di autorizzazione all'attività estrattiva, è stato disposto il pagamento della prestazione in oggetto” – “rendeva inoltre prevedibile, anche in un breve lasso temporale, una fisiologica instabilità di disciplina, motivata dall'esigenza di individuare non solo e non tanto i criteri di quantificazione del dovuto maggiormente confacenti alla tipologia dei rapporti in esame, ma anche le modalità attraverso le quali pervenire ad una più puntuale escussione della relativa obbligazione”. La prevedibilità dell'introduzione di nuovi criteri ha trovato, altresì, riscontro in ragioni di interesse pubblico, messe in luce dai lavori preparatori e legate alle difficoltà incontrate nella puntuale verifica ed esazione del dovuto, “in considerazione del metodo di accertamento correlato agli originari criteri di determinazione, fondato sull'autocertificazione della quantità di materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione”. La compiutezza dell'accertamento del dovuto e la puntualità nell'escussione del canone “rappresentano segmenti imprescindibili del percorso che porta alla utile realizzazione dell'interesse della collettività sotteso alla prestazione patrimoniale (...), altrimenti vanificato. L'obiettivo perseguito con l'introduzione dei nuovi criteri di determinazione si fonde, dunque, inscindibilmente con le ragioni sottese alla previsione del canone dovuto dai soggetti che svolgono l'attività estrattiva; ragioni dotate di primario rilievo, perché correlate alla tutela dei valori ambientali compromessi dalla detta iniziativa imprenditoriale”. La natura e il rilievo dell'interesse collettivo perseguito dal legislatore regionale hanno reso “non arbitrarie le modifiche introdotte dalla novella censurata, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto”; e hanno portato a escludere che l'intervento normativo abbia compresso in misura sproporzionata le posizioni soggettive coinvolte: “sia perché queste ultime riposano su un affidamento tutt'altro che radicato nel tempo (...), ulteriormente messo in discussione dalla già rimarcata prevedibilità della riforma adottata; sia perché è evidentemente modesto l'ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle nuove disposizioni, limitato al dovuto per un solo esercizio”.

La sentenza n. **103** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – imponendo un contributo alla finanza pubblica non previsto nell'accordo concluso il 21 luglio 2014 – avrebbe leso l'affidamento della ricorrente. Richiamando la sentenza n. 154 del 2017 resa su analoghe questioni, la Corte ha negato che l'imposizione alla Regione di ulteriori contributi alla finanza pubblica violi le clausole del detto accordo, il cui specifico contenuto non esclude espressamente la possibilità di richiedere nuovi apporti per risanare i conti pubblici. L'accordo deve essere ascritto al coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. “Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali”.

La sentenza n. **116** ha ritenuto non fondata, per erroneo presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge n. 147 del 2013, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – applicando alle società di gestione delle farmacie comunali la disciplina ivi dettata in materia di scioglimento delle società controllate e alienazione delle partecipazioni pubbliche detenute dalle amministrazioni locali – lederebbe irragionevolmente l'affidamento del farmacista dipendente che, prima della sua entrata in vigore, abbia aderito al progetto di partenariato pubblico-privato per la gestione del servizio farmaceutico, rinunciando al rapporto di pubblico impiego e conferendo un'ingente somma di denaro, sul presupposto che il pattuito assetto di interessi fosse destinato a valere a lungo. Un'interpretazione costituzionalmente orientata ha indotto a escludere dal campo di applicazione della norma la società comunale partecipata, che delinea “un modello specialissimo di società a partecipazione mista per la gestione di servizi pubblici locali (...) e un modello altrettanto eccezionale di gestione da parte del comune del servizio farmaceutico”: detta società è diretta affidataria del servizio, senza limiti temporali di durata, e la compagine societaria è legislativamente stabilita, senza procedure di evidenza pubblica, con il coinvolgimento di una peculiare categoria di

dipendenti dell'ente locale, i farmacisti, "resi compartecipi dell'impresa pubblica". L'applicazione dei meccanismi prefigurati dalla censurata disposizione alla società partecipata da farmacisti ex dipendenti "determinerebbe la creazione di un nuovo modello del tutto spurio di gestione dei servizi pubblici locali rispetto a quelli tipici" poiché all'interno della società privatizzata verrebbero a convivere un socio selezionato senza gara (il farmacista ex dipendente) e uno selezionato con gara e la stessa società originariamente affidataria diretta del servizio per la durata, di norma pluridecennale, fissata statutariamente si vedrebbe ridotta alla condizione di concessionaria per il limitato periodo di cinque anni. Una diversa interpretazione condurrebbe a esiti chiaramente illegittimi, autorizzando l'amministrazione a incidere unilateralmente sull'esercizio in atto di servizio pubblico comunale assegnato per un periodo pluridecennale, in base a un'espressa previsione di legge e a fronte dell'assunzione da parte del privato di oneri alquanto gravosi. Inoltre, la disposizione presenterebbe ulteriori, autonomi profili di intrinseca irragionevolezza in quanto, "non favorendo, e anzi tendenzialmente scoraggiando, possibili compratori, si porrebbe in contraddizione con la sua stessa *ratio* (...) di valorizzare il patrimonio pubblico, incentivando la sua immissione nel mercato".

La sentenza n. **24** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che: il nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 – il quale stabiliva che, per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o a magistrato di corte di cassazione a seguito del concorso per esami, l'anzianità venisse determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo seguiva nel ruolo – si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992; perdono efficacia i provvedimenti e le decisioni giurisdizionali adottati in difformità dalla predetta interpretazione dopo la data suindicata; e non sono dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base dei predetti provvedimenti o decisioni. Per l'esame della pronuncia si rinvia alla voce *L'adeguamento stipendiale dei magistrati in La funzione normativa – La legge provvedimento*.

La sentenza n. **167** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015 che affermava la natura non tributaria del contributo al fondo antincendi a carico delle società di gestione aeroportuale. Invero, al contributo sono state riconosciute "tutte le caratteristiche del tributo" come definite dalla costante giurisprudenza costituzionale. "Vi è una disciplina legale che determina una definitiva decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi" (artt. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008). "La contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo ancorata e parametrata al volume del traffico aereo generato e quindi al fatturato realizzato, indice di capacità contributiva, e sussiste il nesso con la spesa pubblica, poiché, il citato art. 1, comma 1328, (...) prevedeva che le somme versate dalle società aeroportuali fossero utilizzate per compensare la riduzione della spesa statale per il pagamento del servizio antincendi negli aeroporti, e il successivo art. 4, comma 3-*bis*, (...) ha destinato tali somme al pagamento di indennità salariali integrative previste in favore di tutti i vigili del fuoco (e non solo di quelli che prestano servizio negli aeroporti)". L'assenza di una relazione sinallagmatica con il servizio antincendi è attestata dal duplice rilievo che la misura della contribuzione gravante sulle società di gestione non è parametrata al costo effettivo del servizio reso in tutti gli aeroporti e che dal 2009 i prelievi non vanno più a coprire la riduzione della spesa per il servizio antincendi ma le dette integrazioni salariali. La disposizione censurata escludeva la natura tributaria dei contributi al fondo antincendi ma tale qualificazione legislativa si risolveva in un'"operazione meramente nominalistica", che non si è accompagnata alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie. La norma interpretativa, "lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente" le attribuiva "un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico" e, di conseguenza, il principio di ragionevolezza.

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

Nei limiti del "controllo costituzionale di proporzionalità (che vieta risposte sanzionatorie nel complesso palesemente sproporzionate), il legislatore è libero di cumulare sanzioni di genere diverso per il medesimo fatto" (sentenza n. **43**).

Ai fini del "giudizio sulla ragionevolezza intrinseca della cornice edittale" disegnata da una norma incriminatrice, è onere del rimettente indicare un "idoneo *tertium comparationis*" che "individui una

soluzione sanzionatoria già operante nell'ordinamento, la quale permetta alla Corte (...) di intervenire senza indebitamente interferire nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore" (ordinanza n. 184).

La sentenza n. 111 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, cod. strada, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, in caso di protrazione della sosta limitata o regolamentata, la sanzione da 25 a 100 euro per ogni periodo oltre il quale si protrae la violazione – detterebbe una disciplina irragionevolmente gravosa e sproporzionata rispetto a quella stabilita per la protrazione della sosta permanentemente vietata per la quale la sanzione amministrativa si applica per ogni periodo di ventiquattro ore. Un'interpretazione costituzionalmente orientata ha indotto a ritenere che il periodo di protrazione della violazione, che consente la reiterazione della sanzione, non si riferisce alla sosta autorizzata per il periodo determinato dal pagamento effettuato dall'utente o indicato nel disco orario esposto. I regolamenti comunali disciplinano la sosta autorizzandola in determinate fasce orarie della giornata, nelle quali vigono i limiti imposti per la sosta regolamentata o limitata. Pertanto, è ragionevole riferire il periodo di cui al comma censurato alla protrazione della sosta oltre la fascia di vigenza giornaliera o infragiornaliera della sosta, limitata o regolamentata, come determinata dai regolamenti comunali. Non è la concreta specifica limitazione del disco orario o della tariffa selezionata dall'utente a determinare il periodo oltre il quale deve essere irrogata la sanzione, bensì la protrazione oltre la fascia oraria della sosta limitata o regolamentata, cioè oltre il complessivo periodo fissato dai regolamenti comunali. “Le sanzioni per le violazioni così intese saranno certamente più gravose rispetto a quella relativa alla violazione del divieto di sosta permanente, ma sicuramente non sproporzionate; invero, mentre la sanzione per la protrazione del divieto di sosta permanente può essere reiterata ogni ventiquattro ore, quella relativa alla sosta limitata o regolamentata è irrogabile alla fine di ogni fascia oraria, verosimilmente due volte al giorno in caso di due fasce di regolamentazione giornaliera”.

La discrezionalità legislativa in materia di prescrizione penale “deve essere esercitata (...) sempre nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee”. Così la sentenza n. 112 che ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – raddoppiando il termine di prescrizione dei reati di frana colposa e naufragio colposo – irragionevolmente equiparerebbe il termine prescrizionale di tali fattispecie colpose a quello stabilito per le corrispondenti figure dolose (12 anni), benché punite più severamente per il loro maggior disvalore. La Corte non ha ritenuto estensibili gli argomenti impiegati dalla sentenza n. 143 del 2014 per giudicare illegittima l'applicazione del meccanismo del raddoppio del termine prescrizionale alla fattispecie di incendio colposo, che determinava un irragionevole ribaltamento della scala di gravità dei reati per cui l'ipotesi dolosa si prescriveva in minor tempo di quella colposa. Un simile assetto non poteva giustificarsi né con considerazioni legate al grado di allarme sociale, essendo impensabile che un incendio colposo resista all'oblio nella coscienza sociale più a lungo dello stesso fatto doloso, né con ragioni probatorie, essendo insostenibile che causare un incendio con colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità dell'attività di accertamento dell'illecito. Le ipotesi di frana e naufragio colposi hanno rivelato “un evidente tratto differenziale” rispetto a quella già scrutinata dell'incendio. “Stante il livello delle pene edittali, il meccanismo del raddoppio rende il termine di prescrizione dei delitti in parola, non già nettamente più lungo (com'era per l'incendio), ma esattamente uguale a quello dei corrispondenti delitti dolosi”: la frana dolosa si prescrive in dodici anni (massimo edittale della pena) e lo stesso tempo occorre per la prescrizione della frana colposa, per effetto del raddoppio del termine minimo di sei anni di prescrizione dei delitti; anche per il naufragio, ove riguardante nave non adibita a trasporto di persone, sia la fattispecie dolosa che quella colposa si prescrivono in dodici anni. Richiamando la sentenza n. 265 del 2017, di rigetto di analoghe questioni riguardanti il delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo, il Collegio ha escluso che vi fosse un'esigenza costituzionale inderogabile di stabilire “per l'ipotesi colposa un termine diverso e più breve di quello valevole per la versione dolosa del medesimo reato. In effetti, l'equiparazione del termine prescrizionale delle due forme di realizzazione dello stesso delitto – dolosa e colposa – non rappresenta affatto una anomalia introdotta per la prima volta dalla legge n. 251 del 2005” di riforma della prescrizione. “Al contrario, il fenomeno era già ampiamente noto al sistema anteriore”, ispirato al criterio delle fasce di gravità dei reati. Anche nel nuovo sistema, fondato sulla regola unitaria che correla il tempo

di prescrizione al massimo edittale di pena, “permane (...) un ragguardevole numero di casi di equiparazione”, “segnatamente per effetto della soglia dei sei anni, quale termine minimo di prescrizione dei delitti”: nelle numerose ipotesi in cui le pene massime del delitto doloso e del suo omologo colposo, pur sensibilmente differenziate, non eccedano i sei anni, entrambe le fattispecie si prescrivono nello stesso tempo. Del resto, a “differenziare la fattispecie dolosa da quella colposa, assicurando la proporzionalità del trattamento sanzionatorio al disvalore del fatto, provvede la pena” e non è imprescindibile che alla diversificazione delle risposte punitive si coniughi, sempre e comunque, quello dei termini di prescrizione. Infatti, il legislatore può ritenere, nella sua discrezionalità, che “in rapporto a determinati delitti colposi la resistenza all’oblio nella coscienza sociale e la complessità dell’accertamento dei fatti siano omologabili a quelle della corrispondente ipotesi dolosa, giustificando, con ciò, la sottoposizione di entrambi ad un identico termine prescrizionale”, anche in deroga alla disciplina generale. Pertanto, è rimasta nel confine del legittimo e ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa la previsione di un regime che implica la semplice equiparazione dei termini prescrizionali dell’ipotesi colposa e di quella dolosa, e non già l’ingiustificabile scavalco del termine fissato per quest’ultima. I delitti di frana e naufragio colposi “individuano disastri (...) idonei anch’essi a suscitare, pur quando provocati colposamente, un marcato allarme sociale e forieri, al tempo stesso, nella generalità dei casi, di problematiche assai complesse sul piano dell’accertamento (...). Anche con riferimento alle figure delittuose in discorso ben si giustifica, quindi, l’intento del legislatore di evitare, tramite il meccanismo del raddoppio, che le nuove regole introdotte nel 2005 provocassero una energica compressione dei termini prescrizionali”.

In materia penale, la prescrizione “deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all’oblio e l’interesse a perseguire i reati fino a quando l’allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l’applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto” del principio di legalità sostanziale enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost. nel cui alveo rientra un istituto che incide sulla punibilità della persona, “riconnettendo al decorso del tempo l’effetto di impedire l’applicazione della pena”. Così la sentenza n. **115** che ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 2 della legge n. 130 del 2008, censurato, per manifesta irragionevolezza, nella parte in cui ordina l’esecuzione dell’art. 325 TFUE, come interpretato dalla sentenza Taricco della Corte di giustizia dell’8 settembre 2015. In esito a rinvio pregiudiziale, è stato confermato che la regola di diritto europeo – comportante l’obbligo del giudice di disapplicare talune norme interne in materia di prescrizione dei reati concernenti l’IVA – non opera nei giudizi *a quibus* e, prima ancora, non è idonea a penetrare nell’ordinamento nazionale perché in contrasto con uno dei suoi principi costituzionali supremi: la legalità sostanziale in materia penale (che comprende l’istituto della prescrizione), con particolare riguardo all’esigenza di determinatezza del regime di punibilità. Analoga questione è stata reputata manifestamente infondata dall’ordinanza n. **243**.

La sentenza n. **149** ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l’art. 58-*quater*, comma 4, ord. pen., nella parte in cui – precludendo, in caso di condanna all’ergastolo, la concessione dei benefici penitenziari prima dell’effettiva espiazione di ventisei anni di pena detentiva – si applicava ai condannati all’ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che avessero cagionato la morte del sequestrato; e, in via consequenziale, nella parte in cui si applicava ai condannati all’ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione che avessero cagionato la morte della vittima. L’appiattimento all’unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l’accesso ai benefici indicati nel precedente art. 4-*bis*, primo comma, ledeva “il principio – sotteso all’intera disciplina dell’ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena – della progressività trattamentale e flessibilità della pena (...), ossia del graduale reinserimento del condannato all’ergastolo nel contesto sociale durante l’intero arco dell’esecuzione della pena. Tale principio si attua (...) nell’ambito di un percorso ideale le cui prime tappe sono rappresentate dall’ammissione al lavoro all’esterno e dalla concessione di permessi premio, volti questi ultimi a stimolare la regolare condotta del detenuto, attestata dall’aver questi manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali (...). Il percorso di progressivo reinserimento sociale dell’ergastolano prosegue poi, in caso di esito positivo di questi primi esperimenti, con la sua ammissione al più incisivo beneficio della semilibertà, che comporta l’autorizzazione a trascorrere parte del giorno fuori dall’istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al

reinserimento (...); ed è destinato ad avere il suo culmine nella concessione della liberazione condizionale, subordinata all'accertamento che il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento (...) e caratterizzata dall'integrale sospensione dell'esecuzione della pena residua, che si estinguerà laddove non intervengano cause di revoca nei cinque anni successivi alla sua concessione". La disciplina censurata sovvertiva irragionevolmente la logica gradualistica per i soli condannati all'ergastolo per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione. E consentiva che tali condannati potessero teoricamente accedere alla liberazione condizionale, per effetto delle detrazioni maturate a titolo di liberazione anticipata, in un momento anteriore a quello, pari a ventisei anni, in cui era possibile accedere ai permessi premio, al lavoro all'esterno e alla semilibertà: benefici "concepiti dal legislatore come naturalmente prodromici rispetto alla liberazione condizionale, che implica la completa (e potenzialmente definitiva) uscita dal carcere del condannato". Inoltre, la disposizione *de qua*, "sterilizzando ogni effetto pratico delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata sino al termine di ventisei anni", riduceva fortemente, per il condannato all'ergastolo, l'incentivo a partecipare all'opera di rieducazione, in cui si sostanzia la *ratio* dello stesso istituto della liberazione anticipata. Dilazionando sino al termine di ventisei anni la possibilità di accedere a qualsiasi beneficio penitenziario, era assai probabile che il condannato all'ergastolo per i titoli di reato in considerazione potesse non avvertire alcun pratico incentivo a impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non fosse proiettata in un lontanissimo futuro ultraventennale. Simile disciplina frustrava l'essenziale finalità della liberazione anticipata, la quale costituisce un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario e della sottostante filosofia di risocializzazione.

In materia di sanzioni disciplinari, numerose sentenze "hanno ritenuto illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni che comportavano l'automatica destituzione del pubblico dipendente in conseguenza della sua condanna in sede penale per determinati reati" (sentenze nn. 268 del 2016, 363 del 1996, 197 del 1993 e 16 del 1991). "Tali pronunce riposano essenzialmente sul presupposto secondo cui il principio di eguaglianza-ragionevolezza esige, in via generale, che sia conservata all'organo disciplinare una valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione disciplinare nel caso concreto". "Il principio non è, peraltro, senza eccezione" (sentenze nn. 234 del 2015 e 112 del 2014) ove gli automatismi siano posti a presidio di preminenti interessi dello Stato di diritto. I descritti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **197** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato condannato in sede disciplinare per i fatti contemplati dal precedente art. 3, comma 1, lett. e (ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio del distretto di Corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti). La sanzione è "destinata a essere applicata ai magistrati, ai quali è affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato, e che per tale ragione sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni (...) ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto". L'ottenimento di prestiti o agevolazioni da persona che il magistrato sa essere coinvolta in un procedimento pendente presso il proprio ufficio o presso altro del distretto costituisce "condotta che crea, sul piano oggettivo, il pericolo di distorsione dell'attività giurisdizionale in favore del soggetto che tali prestiti o agevolazioni ha corrisposto" e che "in ogni caso determina – ove la notizia relativa venga a conoscenza del pubblico – un significativo e pernicioso indebolimento della fiducia dei consociati nell'indipendenza e imparzialità dello stesso ordine giudiziario". Non è stata perciò ritenuta manifestamente irragionevole "la scelta del legislatore di colpire indefettibilmente con la sanzione della rimozione la totalità delle condotte" rientranti nell'alveo applicativo dell'art. 3, comma 1, lett. e), "caratterizzate peraltro da una piena consapevolezza del magistrato sulle qualità dei propri benefattori, da provarsi compiutamente nell'ambito del procedimento

disciplinare, e al netto comunque delle vicende di scarsa rilevanza, alle quali risulta applicabile la causa esimente prevista dall'art. 3-bis". Rispetto all'obiettivo legittimo di restaurare la fiducia dei consociati nell'indipendenza, correttezza e imparzialità del sistema giudiziario, compromessa o anche solo messa in pericolo dalla condotta del magistrato, l'opzione legislativa non è apparsa censurabile "sotto il profilo della sua idoneità a conseguire un tale obiettivo, apparendo plausibile che una reazione ferma contro l'illecito disciplinare possa effettivamente contribuire all'obiettivo delineato"; "sotto il profilo della sua necessità rispetto all'obiettivo medesimo, non essendo affatto scontato che esso possa essere conseguito mediante una sanzione più mite, e che comunque non determini la definitiva cessazione dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali"; e sotto il profilo della proporzionalità della sanzione: "quest'ultima – in nome della tutela di un interesse essenziale per lo Stato di diritto – interferisce, certo, in maniera assai gravosa con i diritti fondamentali del soggetto che ne è colpito, ma lascia altresì a quest'ultimo la possibilità di intraprendere altra professione, con il solo limite del divieto di continuare a esercitare la funzione giurisdizionale".

La determinazione del trattamento sanzionatorio per i reati "è riservato alla discrezionalità del legislatore, in conformità a quanto stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost.; tuttavia, tale discrezionalità incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite (...) superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato. In tal caso, si profila infatti una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa". L'esigenza di mobilità o individualizzazione della pena e la conseguente attribuzione al giudice, nella sua determinazione in concreto, di una certa discrezionalità nella commisurazione tra il minimo e il massimo previsti dalla legge costituiscono "naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale (...), rispetto ai quali l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità", sicché "previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale". Così la sentenza n. 222 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 216, ultimo comma, del r.d. n. 267 del 1942 nella parte in cui disponeva che la condanna per uno dei fatti di bancarotta fraudolenta ivi previsti importasse l'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e l'incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni, anziché fino a dieci anni. Le predette pene accessorie temporanee "incidono in senso fortemente limitativo su una vasta gamma di diritti fondamentali del condannato, riducendo drasticamente la sua possibilità di esercitare attività lavorative per un arco temporale di dieci anni, destinati a decorrere (...) dopo l'integrale esecuzione della pena detentiva. (...) Conseguenze sanzionatorie così severe certamente si lasciano legittimare, al metro del principio di proporzionalità della pena, in relazione alle ipotesi più gravi di bancarotta fraudolenta". Tuttavia, la durata fissa decennale non è stata ritenuta "ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato": l'art. 216 della legge fallimentare "raggruppa una pluralità di fattispecie che, già a livello astratto, sono connotate da ben diverso disvalore, come dimostrano i relativi quadri sanzionatori". Anche all'interno delle singole figure di reato, "la gravità dei fatti concreti ad esse riconducibili può essere marcatamente differente, in relazione se non altro alla gravità del pericolo di frustrazione delle ragioni creditorie (in termini sia di probabilità di verificazione del danno, sia di entità del danno medesimo, anche in termini di numero delle persone offese) creato con la condotta costitutiva del reato". Per contro, la durata delle pene accessorie restava, da un lato, "indefettibilmente determinata in dieci anni", a prescindere dalla qualificazione astratta del reato ascritto all'imputato e dalla gravità concreta delle condotte costitutive, e, dall'altro, insensibile all'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti. Una simile rigidità applicativa generava la possibilità di risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto ai fatti di bancarotta fraudolenta meno gravi e appariva distonica rispetto ai principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio. Nel sistema della vigente legge fallimentare si è rintracciata "una diversa soluzione, in grado di sostituirsi a quella prevista dalla disposizione (...) censurata, e di inserirsi al tempo stesso armonicamente all'interno della logica già seguita dal legislatore" e volta a colpire in modo severo i responsabili di bancarotta fraudolenta. I successivi artt. 217 e 218 prevedono le medesime pene accessorie ma dispongono che la loro durata sia stabilita discrezionalmente dal giudice fino a un massimo determinato dalla legge di due anni nel caso della bancarotta semplice e di tre anni nel caso del ricorso abusivo al credito. La medesima logica, già presente e operante nel sistema, è

stata agevolmente trasposta nell'art. 216, "attraverso la sostituzione dell'attuale previsione della durata fissa di dieci anni delle pene accessorie in esame con la previsione, modellata su quella già prevista per gli artt. 217 e 218 (...), della loro durata fino a dieci anni". Questa soluzione "consentirà al giudice di determinare, con valutazione caso per caso e disgiunta da quella che presiede alla commisurazione della pena detentiva, la durata delle pene accessorie (...), sulla base dei criteri indicati dall'art. 133 cod. pen."

"Spetta (...) alla rappresentanza politica il compito di individuare il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico. Ciò, tuttavia, non preclude, a monte, l'intervento" della Corte "laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli". L'art. 3 Cost. "esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali". Così la sentenza n. 233 che ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 291-bis, primo comma, del d.P.R. n. 43 del 1973, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui commina, per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri (t.l.e.), quando il quantitativo eccede i dieci chilogrammi convenzionali, la multa di cinque euro per ogni grammo convenzionale di prodotto. "Il bene giuridico tutelato dalle violazioni doganali, compreso il contrabbando sanzionato dalla norma indubbiata, è la potestà dello Stato (e dell'Unione europea) alla puntuale percezione dei tributi". Tuttavia, il contrabbando di t.l.e. "ha sempre mantenuto un profilo di autonomia rispetto alle altre violazioni doganali penalmente sanzionate", trattandosi di un fenomeno criminale che "interseca gli interessi della criminalità organizzata, allettata dagli ingenti profitti" garantiti e "acquisiti secondo percorsi analoghi a quelli propri di altri traffici transnazionali (inerenti agli stupefacenti, alle armi, all'immigrazione clandestina), notoriamente dominati dalle organizzazioni criminali". Le condotte sanzionate dalla fattispecie in esame, "in quanto destinate a ledere l'ordine e la sicurezza pubblica, ben più di quanto possa ritenersi per le altre violazioni doganali, sono causa di significativi danni nei confronti dello Stato, non esclusivamente limitati al profilo finanziario delle entrate non percepite. Si impongono per il legislatore, quindi, risposte, sul piano della repressione, diverse e più pregnanti rispetto a quelle previste per le altre ipotesi di contrabbando". La multa prevista dalla disposizione censurata "rientra tra le pene pecuniarie proporzionali": essa "dipende dal prodotto di due fattori numerici, il primo dei quali è un coefficiente variabile, chiamato a disvelare la dimensione concreta della singola fattispecie (la quantità della merce contrabbandata); il secondo è un importo monetario predeterminato in modo fisso dal legislatore, destinato a descrivere il disvalore intrinseco della fattispecie astratta (cinque euro per ogni grammo convenzionale di prodotto)". La scelta operata dalla legge n. 92 del 2001 "ha trovato giustificazione nella ritenuta inadeguatezza della multa prevista in precedenza, proporzionata al valore della imposta evasa", che "non garantiva le istanze di prevenzione generale imposte dal disvalore criminale della fattispecie astratta, perché finiva per rappresentare un costo dell'operazione criminale, computato nella monetizzazione del relativo rischio". Il riferimento al quantitativo della merce contrabbandata quale coefficiente moltiplicatore destinato a rilevare la gravità del fatto non è stato ritenuto irrazionale ma idoneo a descrivere il disvalore concreto del fatto. Quanto al valore monetario considerato alla base del computo della pena, il legislatore ha inteso scoraggiare le attività illecite, "utilizzando una grandezza di dimensioni tali da costituire una forza deterrente in grado di contrastare le ingenti prospettive di lucro correlate al contrabbando di t.l.e.". Alla luce dell'insieme delle componenti in gioco, il monito espresso tramite il valore monetario scelto dal legislatore non è risultato viziato da arbitrarietà.

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

La sentenza n. 22 ha giudicato illegittimo, per violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, l'art. 120, comma 2, cod. strada (come sostituito dalla legge n. 94 del 2009), nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti intervenuta successivamente al rilascio della patente di guida – disponeva che il prefetto provvedesse, anziché potesse provvedere, alla revoca della patente. La disposizione, sul presupposto di un'indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una "condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida", ricollegava, "in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (...) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di

assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità". Un ulteriore profilo di irragionevolezza è emerso dal confronto tra l'automatismo della revoca amministrativa e la discrezionalità della parallela misura del ritiro della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione può disporre, motivandola, per un periodo non superiore a tre anni. Benché tali due misure operino su piani diversi e rispondano a diverse finalità, è apparso contraddittorio non già che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell'autorità amministrativa, anche quando il giudice penale decida di non disporre la sanzione accessoria del ritiro della patente, bensì che, agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza, "mentre il giudice penale ha la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il dovere di disporre la revoca".

La sentenza n. **149** ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 58-*quater*, comma 4, ord. pen., nella parte in cui – precludendo, in caso di condanna all'ergastolo, la concessione dei benefici penitenziari prima dell'effettiva espiazione di ventisei anni di pena detentiva – si applicava ai condannati all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che avessero cagionato la morte del sequestrato; e, in via consequenziale, nella parte in cui si applicava ai condannati all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione che avessero cagionato la morte della vittima. Il carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici impediva al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo, e la connessa impossibilità per il giudice di procedere a valutazioni individualizzate, contrastava con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione, alla finalità rieducativa della pena; "finalità ineliminabile (...) che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena". Del resto, rappresenta un criterio costituzionalmente vincolante "quello che esclude rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso nella materia dei benefici penitenziari (...), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni *iuris et de iure* di maggiore pericolosità legate al titolo del reato (...), giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti l'opzione repressiva finirebbe per relegare nell'ombra il profilo rieducativo (...), instaurando di conseguenza un automatismo sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena (...). Una volta che il condannato all'ergastolo abbia raggiunto, nell'espiazione della propria pena, soglie temporali ragionevolmente fissate dal legislatore, e abbia dato prova di positiva partecipazione al percorso rieducativo, eventuali preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari possono dunque legittimarsi sul piano costituzionale soltanto laddove presuppongano pur sempre valutazioni individuali, da parte dei competenti organi giurisdizionali, relative alla sussistenza di ragioni ostative". Non sono costituzionalmente compatibili, per contro, previsioni "che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati – i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione, e rispetto ai quali non sussistano gli indici di perdurante pericolosità sociale individuati dallo stesso legislatore (...) – in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. Questi ultimi criteri legittimamente possono essere considerati dal legislatore nella fase di comminazione della pena; ma – così come non possono fondare presunzioni assolute nella fase di verifica del grado e dell'adeguatezza delle misure cautelari durante il processo (...) – nemmeno possono, nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena".

"La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in più casi non legittimi gli automatismi legislativi, anche in materie ove sia riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore, come è accaduto per la sanzione della destituzione automatica nei confronti dei pubblici dipendenti e dei professionisti, senza la mediazione del procedimento disciplinare". Il principio di proporzionalità "postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (...). Tuttavia, tale principio non è stato ritenuto applicabile nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito

soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio". Dalla mancanza di un simile requisito soggettivo "il legislatore può legittimamente far discendere la decadenza dal rapporto stesso non essendo ipotizzabile una maggiore o minore gravità di tale mancanza in modo da dover proporzionare ad essa la reazione dell'ordinamento e da richiedere una graduazione come nell'ipotesi di vere e proprie sanzioni disciplinari". Così la sentenza n. **161** che ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 4 e 5, commi 2, lett. g), e 8, del d.lgs. n. 395 del 2000 (attuativo della direttiva n. 96/26/CE), i quali prevedono che non sussiste o cessa di sussistere il requisito di onorabilità, necessario per l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi previdenziali e assistenziali; e il requisito cessa di diritto al verificarsi del menzionato presupposto. Le disposizioni *de quibus* "delineano un meccanismo automatico di perdita dei requisiti di onorabilità, sulla base di un bilanciamento in astratto effettuato dal legislatore, che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione". Il provvedimento di revoca e cancellazione "non ha carattere punitivo o afflittivo e non si configura quale pena accessoria (...) ma è una misura conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita dei requisiti di onorabilità prescritti per l'esercizio dell'attività in questione, che devono permanere in corso di attività. (...) proprio l'assenza nella misura amministrativa in esame di una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti consente di ritenere insussistente la violazione del principio di proporzionalità, che non può essere invocato per quei provvedimenti espulsivi che conseguono, di diritto, al venir meno di un requisito soggettivo". Per tutelare la sicurezza stradale, nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha individuato nel delitto di omesso versamento dei contributi previdenziali e assistenziali una delle violazioni da considerare gravi in base alla normativa comunitaria. La perdita dell'onorabilità "non è conseguenza di una qualsiasi sanzione per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali e neppure assume il carattere dell'assoluta irreversibilità", potendo il requisito essere riacquisito nella ricorrenza dei presupposti di legge. La parziale depenalizzazione operata dal d.lgs. n. 8 del 2016 conferma la non irragionevolezza delle disposizioni in esame poiché le omissioni penalmente rilevanti, che sole consentono l'applicazione della misura amministrativa espulsiva, sono quelle eccedenti la somma di euro diecimila. La disciplina dell'automatismo legislativo, lungi dal violare il principio di proporzionalità, mira a evitare che talune imprese possano trarre un indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse.

### **7.2.7. La ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza**

Il sindacato sulla "legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato" alla verifica dell'"evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost." o della "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione" (sentenze nn. **99** e **137**).

Per la sentenza n. **99**, si rinvia alla voce *I presupposti costituzionali in relazione a norme non auto-applicative richiedenti ulteriori misure attuative (la disciplina delle banche popolari)* in *La funzione normativa – La decretazione d'urgenza*.

Per la sentenza n. **137**, si rinvia alla voce *Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

### **7.2.8. La ragionevolezza del sistema elettorale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **239**, la voce *La soglia di sbarramento del 4% per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, in *I rapporti politici*.

### **7.2.9. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica**

La disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari "costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore (...), censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (...), a maggior ragione quando (...) la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata *in malam partem*". Così la sentenza n. **17** che ha rigettato le censure di irragionevolezza rivolte dalla Regione autonoma Sardegna all'art. 1 del d.l. n. 4

del 2015 che ha modificato in senso limitativo il regime di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, disponendo, a decorrere dal 2015 (comma 1) e per il 2014 (comma 3), l'esenzione per i terreni agricoli nonché per quelli non coltivati, ubicati nelle isole minori, nei Comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani nell'elenco ISTAT ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola. Riferendosi al citato elenco per identificare l'ambito territoriale delle agevolazioni, il legislatore ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge n. 991 del 1952. Il criterio primario è quello altimetrico; a esso si accompagnano parametri di natura diversa, quali il reddito imponibile medio per ettaro e le pari condizioni economico-agrarie in cui versano i Comuni anche non limitrofi a quelli montani. In tal modo, la "montanità" non è stata irragionevolmente correlata a esclusivi requisiti orografici di altitudine ma anche a connotati di bassa redditività; e la norma non ha travalicato la soglia della palese irragionevolezza in relazione alla vetustà dei criteri e alla sopravvenuta abrogazione della legge che li ha previsti. Anzitutto, detti criteri risultano ancorati a un elemento stabile quale l'altimetria, tendenzialmente immutabile. In secondo luogo, l'assunto della Regione circa l'inesattezza dei dati di riferimento è apparso indimostrato, avendo la Commissione censuaria centrale, preposta alla tenuta dell'elenco dei Comuni montani, provveduto ad aggiornarlo e a emendare le eventuali difformità palesatesi nei quaranta anni di vigenza fino alla legge n. 142 del 1990. Inoltre, l'impiego in epoca successiva, nei casi di variazioni amministrative (fusioni, soppressioni), del criterio della prevalenza territoriale non è risultato illogico né rilevante sotto il profilo della ragionevolezza e, comunque, ha inciso sull'elencazione in maniera marginale, trattandosi di pochi casi rispetto al numero dei Comuni totalmente o parzialmente esenti. Infine, il descritto regime agevolativo trova fondamento nell'art. 44, secondo comma, Cost. che giustifica la diversa disciplina rispetto ad altre aree eventualmente svantaggiate.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **61**, la voce *Il piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **103**, le voci *Le autonomie speciali e il principio dell'accordo in Il principio cooperativo e Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale (il principio pattizio) in L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale in L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*.

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

La sentenza n. **137** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Toscana in riferimento all'art. 117, commi secondo e quarto, Cost. – dell'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50 del 2017 il quale prevede che, ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area; e demanda la disciplina di tali eccezioni a una delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti. La disciplina rientra nell'accezione dinamica di concorrenza che contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. "Il riferimento alla tutela della concorrenza è coerente anche con l'assegnazione all'Autorità di regolazione dei trasporti della funzione di definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione". Le competenze conferite all'Autorità non interferiscono con le competenze regionali poiché, pur avendo attinenza con il trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza. "L'attribuzione della nuova competenza in capo al regolatore indipendente è, del resto, rispettosa dei canoni di adeguatezza e proporzionalità – cui deve attenersi l'esercizio della competenza trasversale per la tutela della concorrenza quando interseca titoli di potestà regionale (...) – in quanto non esaurisce le

attribuzioni delle amministrazioni locali. Infatti, sia pure nel quadro definitivo fornito dall'Autorità di regolazione dei trasporti, saranno pur sempre tali attribuzioni a determinare la dimensione concreta del lotto oggetto delle procedure di gara”.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **147**, la voce *I casi relativi ai bilanci regionali* in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa*.

La sentenza n. **168** ha giudicato illegittimi, per violazione anche dell'art. 3 Cost., gli artt. da 1 a 7 della legge siciliana n. 17 del 2017 ove si prevedeva un sistema elettorale diretto per l'individuazione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Sindaci metropolitani nonché dei componenti dei Consigli dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, indicati in misura maggiore rispetto alla normativa statale, e un'indennità di carica per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano. Il legislatore regionale si è indebitamente discostato dalla disciplina armonizzante sottesa al progetto di riforma degli enti territoriali di area vasta avviato con la legge n. 56 del 2014 e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale ivi contenute, ledendo il principio di ragionevolezza proprio per aver dato luogo a una disciplina diversa da quella prevista per l'intero territorio nazionale e incentrata, in un'ottica di semplificazione istituzionale e riduzione dei costi, su meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti, sul contenimento dei componenti dei Consigli e sulla gratuità degli incarichi.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *L'utilizzo gratuito del demanio marittimo per lo svolgimento di festività* in *Le materie concorrenti – Coordinamento della finanza pubblica*.

La sentenza n. **198** ha respinto numerose censure di irragionevolezza proposte in via principale avverso il d.lgs. n. 104 del 2017 che ha riformato la disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel codice dell'ambiente. In particolare, sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. g), del decreto, impugnato dalle Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile. La norma riproduce la disciplina europea che rimette agli Stati membri la decisione, dopo una valutazione caso per caso, di non applicare la direttiva 2011/92/UE a progetti aventi quale unico obiettivo la difesa o la risposta a emergenze di protezione civile, qualora ritengano che la sua applicazione possa pregiudicare tali obiettivi. “Inserendosi nel margine di discrezionalità lasciato aperto dalla direttiva, la normativa nazionale ha previsto che sia lo Stato a decidere, di volta in volta, se abbassare gli standard di tutela ambientale, laddove necessario a fronteggiare un fatto emergenziale. (...) non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile”. La pronuncia ha rigettato anche le questioni relative all'art. 3, comma 1, lett. h), denunciato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto prevede che il Ministro dell'ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, possa esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA. La disposizione “ricalca il tenore letterale della normativa europea (...), ponendo in capo al vertice dell'amministrazione centrale la scelta di derogare ai livelli di tutela ambientale e attribuendo, in modo non irragionevole, allo Stato la responsabilità politico-amministrativa di esonerare specifici progetti di fronte alla Commissione europea”; “dal punto di vista interno, questa opzione trova coerente giustificazione nella necessaria uniformità della protezione ambientale, così evitando un esiziale frazionamento delle esigenze di tutela”. Il medesimo esito di non fondatezza è stato riservato alle questioni aventi ad oggetto l'art. 5, impugnato dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, nel delineare i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e assoggettabilità a VIA, alloca in capo al primo plurime tipologie progettuali prima demandate alla competenza normativa e amministrativa delle seconde. Al riguardo, non è stata considerata irragionevole “la scelta del legislatore statale, titolare della competenza esclusiva nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS, che, pur essendo entrambi istituti che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale (...), presentano, ad ogni modo, peculiarità che li mantengono distinti: la VIA, difatti, svolge una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto ad impatto

ambientale, mentre la VAS si inserisce nella funzione di pianificazione, proponendo un esame degli effetti che può avere sull'ambiente l'attuazione di previsioni contenute in piani e programmi". La Corte ha, poi, dichiarato non fondate le questioni riguardanti gli artt. 5, 22 e 26, promosse dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. Nel rivisitare le competenze in tema di VIA e assoggettabilità a VIA, allocando in capo allo Stato plurime tipologie progettuali prima demandate alla competenza regionale, il legislatore statale "non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l'adozione di un criterio orientato alla valutazione dell'intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall'allocazione geografica, possono presentare". Infine, sono state rigettate le questioni di costituzionalità – promosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità – dell'art. 8 che disciplina il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA. La norma (in parte direttamente riproduttiva della direttiva 2014/52/UE) non è risultata incongrua o eccedente rispetto alla *ratio* complessiva dell'intervento di riforma realizzato in attuazione di obblighi europei che le Province autonome sono tenute a rispettare.

## **8. Il diritto al lavoro come fondamentale diritto di libertà della persona umana**

### **8.1. La necessità di giustificare i licenziamenti e di tutelare i lavoratori illegittimamente licenziati**

Sin da epoca risalente, la giurisprudenza costituzionale si è soffermata sugli "aspetti peculiari della disciplina dei licenziamenti per delineare i confini della giustificazione, da un lato, e della tutela avverso quelli illegittimi, dall'altro". Nel rigettare la questione di costituzionalità dell'art. 2118 cod. civ., sollevata in riferimento all'art. 4 Cost., la sentenza n. 45 del 1965 affermò che "il diritto al lavoro, fondamentale diritto di libertà della persona umana, pur non garantendo il diritto alla conservazione del lavoro, tuttavia esige che il legislatore (...) adegui (...) la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie (...) e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti". L'esortazione fu accolta con la legge n. 604 del 1966, che sancì, all'art. 1, il principio della necessaria giustificazione del licenziamento, da considerarsi illegittimo se non sorretto da una giusta causa o da un giustificato motivo. "Si è in seguito affermato il diritto garantito dall'art. 4 Cost. a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente" (sentenza n. 60 del 1991) e si è ribadita la "garanzia costituzionale del diritto di non subire un licenziamento arbitrario" (sentenza n. 541 del 2000; ordinanza n. 56 del 2006). "L'indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 Cost., che ha portato, nel tempo, a introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro" (sentenza n. 46 del 2000), si riscontra nella successiva sentenza n. 41 del 2003, in cui si afferma che "la materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in base al principio della necessaria giustificazione del recesso". "L'affermazione sempre più netta del diritto al lavoro (...), affiancata alla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (...), si sostanzia nel riconoscere, tra l'altro, che i limiti posti al potere di recesso del datore di lavoro correggono un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro. Il forte coinvolgimento della persona umana – a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata – qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele". "Al percorso della giurisprudenza costituzionale ora evocato, si è affiancato quello – parallelo (...) – concernente la tutela del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo", nel quale è stata valorizzata la discrezionalità del legislatore in materia. "Già la sentenza n. 194 del 1970, dopo avere affermato che i principi cui si ispira l'art. 4 della Costituzione esprimono l'esigenza di un contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro, e quindi dell'ampliamento della tutela del lavoratore, quanto alla conservazione del posto di lavoro, precisò che l'attuazione di questi principi resta tuttavia affidata alla discrezionalità del legislatore ordinario, quanto alla scelta dei tempi e dei modi, in rapporto ovviamente alla situazione economica generale". Nello stesso senso si sono espresse le sentenze nn. 55 del 1974, 189 del 1975 e 2 del 1986. Più di recente, la sentenza n. 46 del 2000 ha negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., "terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore", imponga un determinato regime di tutela. "Il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche

solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza. Il diritto alla stabilità del posto, infatti, non ha una propria autonomia concettuale, ma è nient'altro che una sintesi terminologica dei limiti del potere di licenziamento sanzionati dall'invalidità dell'atto non conforme" (sentenza n. 268 del 1994). I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **194** che ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, 76, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 che accordava ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente (in assenza di giustificato motivo soggettivo o oggettivo ovvero di giusta causa) una tutela per equivalente rigida e inadeguata.

## ***9. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica***

### ***9.1. La tutela delle minoranze***

La sentenza n. **81** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost., dell'intero testo della legge della Regione Veneto n. 28 del 2016, concernente l'applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. La legge regionale, nel qualificare il «popolo veneto» come «minoranza nazionale» ai sensi della citata convenzione-quadro, contrasta con i principi sviluppati nella giurisprudenza costituzionale in materia, in quanto riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost. Già la sentenza n. 170 del 2010 – relativa alla tutela delle minoranze linguistiche, ma da estendersi alla più generale tutela dei gruppi minoritari – aveva affermato che non è consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la «propria» comunità in quanto tale come «minoranza», essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del «popolo», inteso nel senso di comunità «generale», in improbabili sue «frazioni». Ciò posto, la Corte riconosce che la tutela delle minoranze – garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche – è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi (sentenze n. 88 del 2011, n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 62 del 1992). L'aspetto linguistico, in particolare, è «un elemento [...] di importanza basilare» che, insieme a quello nazionale, etnico, religioso e culturale, contribuisce a definire la «identità individuale e collettiva» dei singoli e dei gruppi (sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 261 del 1995). Nella giurisprudenza costituzionale, la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche. Quanto alla titolarità dei poteri esercitabili, la Corte in un primo momento ha affermato che solo il legislatore statale fosse abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze, in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza (sentenze n. 14 del 1965, n. 128 del 1963, n. 46 e n. 1 del 1961 e n. 32 del 1960). Successivamente, ha ritenuto che anche i legislatori regionali e provinciali potessero adottare atti normativi in materia, specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983). Più recentemente, la giurisprudenza costituzionale è chiara nell'affermare che la tutela delle minoranze è refrattaria a una rigida configurazione in termini di «materia» da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V della seconda parte della Costituzione e che la sua attuazione in via di legislazione ordinaria richiede tanto l'intervento del legislatore statale, quanto l'apporto di quello regionale (sentenza n. 159 del 2009). Infatti, i principi contenuti negli artt. 2, 3, e 6 Cost. si rivolgono sempre alla «Repubblica» nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale. Nondimeno, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto

capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.

### ***9.2. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali.***

Si veda nella presente sezione, in relazione alla sentenza n. **183**, l'analoga voce in *La bandiera della Repubblica e i simboli ufficiali delle Regioni*.

## ***10. La primazia della lingua italiana e la tutela delle lingue minoritarie: l'incrocio dei due valori nell'ambito della toponomastica***

“La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo riconosciuto che la lingua italiana è l'unica lingua ufficiale del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) e che tale qualificazione non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica (sentenza n. 159 del 2009). Il primato della lingua italiana (...) non solo è costituzionalmente indefettibile ma è decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé (sentenza n. 42 del 2017). Allo stesso tempo, la lingua non può non essere un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare (sentenze n. 88 del 2011 e n. 15 del 1996), in quanto è mezzo primario di trasmissione (sentenza n. 62 del 1992) dei valori culturali che essa esprime. È in quest'ottica che la tutela delle minoranze linguistiche deve essere considerata uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, espressione di un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo (sentenza n. 15 del 1996) e diretto alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente minori (sentenza n. 170 del 2010). (...) L'incrocio dei due valori costituzionali – primazia della lingua italiana e tutela delle lingue minoritarie – si pone con particolare accento nell'ambito della toponomastica, dove viene in rilievo non solo una funzione pratica, volta ad assicurare la formale individuazione dei nomi di luogo, ma anche una funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni storiche del territorio e della comunità che in quei luoghi vive, garantendone la continuità del patrimonio culturale e linguistico. È in questa prospettiva che, a livello internazionale, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, prevede che le Parti si impegnano a permettere o incoraggiare l'uso o l'adozione, se del caso congiuntamente con l'adozione della denominazione nella(e) lingua(e) ufficiale(i), di forme tradizionali e corrette della toponomastica nelle lingue regionali o minoritarie (art. 10, comma 2, lettera g). Nello stesso senso si muove, poi, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1995, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302 (...), il cui art. 11, comma 3, prevede che nelle regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nel quadro del loro sistema legislativo, non esclusi, se del caso, accordi con altri Stati, si sforzeranno, tenendo conto delle loro condizioni specifiche, di presentare le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico, anche nella lingua minoritaria, allorché vi sia una sufficiente domanda per tali indicazioni. Il medesimo indirizzo, pur in assenza di un'organica normativa in materia di toponomastica, è seguito nel nostro ordinamento. La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), infatti, per un verso ribadisce che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano (art. 1, comma 1); per un altro, espressamente stabilisce – secondo un equilibrato procedimento (sentenza n. 159 del 2009) che valorizza le lingue e le culture minoritarie, contestualmente preservando il patrimonio linguistico e culturale dell'italiano – che, nei Comuni in cui si applica il regime di tutela da essa previsto, in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali (art. 10)”. Così la sentenza n. **210**.

## ***11. Il valore primario e assoluto dell'ambiente***

### ***11.1. La complessità del bene ambientale***

La disciplina sulla protezione del paesaggio «rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017), di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale». Così la sentenza n. 66.

### ***11.2. La salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività***

In materia ambientale l'intervento europeo – sin dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – «si è manifestato in tutta la sua evidenza, in nome di finalità e obiettivi che hanno sviluppato in senso progressivo le stesse norme costituzionali, prive, sino alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di significativi riferimenti al valore ambientale, se si esclude il cenno al paesaggio di cui all'art. 9 Cost.». Come affermato «in una risalente decisione riguardante il 'prototipo' della VIA, la normativa interna di recepimento della direttiva 85/337/CEE ha dato, per la prima volta, 'riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività' (sentenza n. 210 del 1987). L'emersione dell'ambiente quale bene giuridico complesso, insieme situazione soggettiva e interesse obiettivo della collettività, ha reso necessaria la creazione di 'istituti giuridici per la sua protezione', nell'ottica di 'una concezione unitaria [...] comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali' del Paese. In altri termini, l'ambiente esprime valori che 'la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le [relative] norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione' (sentenza n. 210 del 1987)». Così la sentenza n. 198.

## ***12. La bandiera della Repubblica e i simboli ufficiali delle Regioni***

### ***12.1. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali***

La sentenza n. 183 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 5 e 117, secondo comma, lett. g), Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 28 del 2017 nella parte in cui – aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lett. a), d), f) ed n), alla legge regionale n. 56 del 1975 – prevedeva l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il quadro normativo di riferimento, ricordando che alla bandiera della Repubblica dedica l'art. 12, collocato tra i principî fondamentali, il quale prevede che «[l]a bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni». Dal punto di vista storico, è stato ribadito che la bandiera nazionale assume una valenza diversa «nella democrazia pluralista delineata dalla Costituzione repubblicana, rispetto al regime che l'ha preceduta» in quanto nello Stato autoritario costituisce «il simbolo della 'sovranità nazionale, d'uno Stato che non riconosce altri valori oltre quelli dei quali si fa detentore ed impositore': da ciò, e dalla conseguente 'impossibilità in radice d'un confronto tra valori validi, quelli nazionali, ed ideologie non valide', il generale divieto di esposizione di bandiere estere» (sentenza n. 189 del 1987). Nel mutato clima politico, per converso, le bandiere non costituiscono più l'emblema, il simbolo della sovranità territoriale, concepita nel senso sopra indicato, in quanto lo «Stato democratico non può temere il confronto con le idealità perseguite da popoli di altri Stati e da Nazioni diverse». Dal punto di vista normativo, la prima regolamentazione della materia in epoca repubblicana è avvenuta con un atto di normazione secondaria rappresentato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 giugno 1986, poi surrogato dalla legge n. 22 del 1998, tuttora vigente, che regola l'uso non soltanto della bandiera della Repubblica ma anche di quella dell'Unione europea. Tale legge – che prevede l'esposizione permanente delle due bandiere all'esterno di una serie di edifici pubblici, a cominciare da quelli ove hanno la sede centrale gli

organi costituzionali e di rilievo costituzionale – affida a un regolamento governativo in delegificazione e alla normazione regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative. Il regolamento governativo, emanato con d.P.R. n. 121 del 2000, amplia il novero degli edifici all'esterno dei quali debbono essere esposte le due bandiere, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede centrale o a ufficio periferico, con circoscrizione non inferiore alla provincia, delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale. Inoltre, quanto alle Regioni e agli enti locali, esso prevede che l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle rispettive sedi “è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni”, fermo restando che la bandiera nazionale e quella europea debbano essere “esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale”. Dunque, dalla normativa statale sia primaria che secondaria emerge la presa d'atto del carattere decentrato della Repubblica e del fatto che la bandiera nazionale si trovi conseguentemente a dover convivere con i simboli delle autonomie territoriali. D'altra parte, già la sentenza n. 365 del 1990 aveva riconosciuto alle Regioni la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli anche in assenza di una espressa previsione statutaria, individuandone il generale fondamento nel principio di autonomia enunciato dall'art. 5 Cost., in relazione agli artt. 115 e ss. Cost. Tale principio mira “a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e [...] particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica” e implica, quale contenuto minimale dell'autonomia della regione, il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta. Con specifico riferimento alla Regione Veneto, essa è intervenuta a disciplinare i propri simboli ufficiali in un primo momento con la legge n. 56 del 1975, successivamente con la legge n. 10 del 1998 (integrata dalla legge n. 35 del 2003) e, infine – dopo che la legge regionale statutaria del Veneto n. 1 del 2012 (Statuto del Veneto) ha stabilito all'art. 1, comma 4, che «[l]a Regione è rappresentata dalla bandiera, dal gonfalone e dallo stemma» – con la censurata legge n. 28 del 2017. Quest'ultima disciplina, *ex novo* e in senso fortemente ampliativo, l'intera materia e prevede, come tratto peculiare e distintivo della legislazione veneta rispetto alle altre normative regionali, l'esposizione del vessillo regionale anche su edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali. Nel merito, dopo queste considerazioni introduttive, la Corte ha ritenuto la disposizione impugnata lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.). Per costante orientamento, infatti, “le Regioni – pena la violazione del parametro costituzionale ora indicato – non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale” (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004)”. Tale preclusione opera anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, “non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006)”. Inoltre, già in sede di conflitto di attribuzioni e con riguardo a tematica che presenta qualche assonanza con quella dei simboli, è stato affermato che “non spetta alla Regione il potere di disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche, coinvolgendo in tale ordine anche organi statali, trattandosi di intervento che – se pure limitato alle sole cerimonie locali – incide, comunque sia, sulla materia ‘ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali’, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato per assicurarne l'esercizio unitario (sentenza n. 311 del 2008)”. È stata ritenuta fondata anche la censura relativa alla violazione dell'art. 5 Cost. nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Tale articolo, “traguardato alla luce dell'art. 12, (...) esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale”. In altri termini, “l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico ‘tipizzante’, i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere

‘nazionale’ dell’attività svolta da determinati organismi, enti o uffici”. Nella medesima decisione, infine, sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità relative alla disposizione sanzionatoria di cui all’art. 7-*septies*, comma 1, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, introdotta dall’art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, che individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma appena scrutinata, impositiva dell’obbligo di esposizione della bandiera regionale (nuovo art. 7-*bis*, comma 2, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975). Per la Corte “l’ablazione parziale di quest’ultima norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini dianzi indicati, comporta (...) che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime e alle quali si riferiscono le censure del ricorrente, senza che sia necessario alcun ulteriore ed autonomo intervento di limitazione della sfera di operatività della disposizione stessa (per una ipotesi analoga, sentenza n. 121 del 2018, punto 11.3 del *Considerato in diritto*)”.

# **Capitolo II**

## **Diritti e doveri degli individui**

### **Sezione I**

#### **I rapporti civili**

##### **1. La tutela della libertà personale**

“La libertà personale, diritto fondamentale espressamente definito inviolabile (art. 13, primo comma, Cost.), è presidiata da un’ampia riserva di legge che riguarda innanzi tutto i casi ed i modi in cui è ammessa la detenzione con atto motivato dell’autorità giudiziaria (art. 13, secondo comma, Cost.) o con provvedimento provvisorio dell’autorità di pubblica sicurezza (art. 13, terzo comma, Cost.), e concerne poi, in particolare, i limiti massimi della custodia cautelare (art. 13, quinto comma, Cost.). La tutela della libertà personale, che si realizza attraverso i limiti massimi di custodia cautelare, che l’art. 13, quinto comma, Cost. demanda alla legge di stabilire, è «un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali» (sentenza n. 299 del 2005). Il codice di rito prevede un’articolata disciplina dei termini di durata, fissando termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile, sì da coprire l’intera durata del procedimento, garantendo, da un lato, un ragionevole limite di durata della custodia cautelare, e, dall’altro, attribuendo al giudice una discrezionalità vincolata nella valutazione della sussistenza dei presupposti per la sua sospensione *ex art. 304 cod. proc. pen.* (sentenza n. 204 del 2012). Questa Corte ha precisato che i «limiti che deve incontrare la durata della custodia cautelare, discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento delle finalità del processo, da un lato, e alle esigenze di tutela della collettività, dall’altro, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva» (sentenze n. 219 del 2008 e n. 229 del 2005). La riserva di legge di cui all’art. 13, quinto comma, Cost. è strettamente funzionale a disegnare lo statuto di tutela della libertà personale, collocato a livello di normazione primaria. È solo la legge che deve assicurare il minor sacrificio della libertà personale, cui ripetutamente ha fatto riferimento questa Corte a partire dalla fondamentale sentenza n. 64 del 1970; la quale – aprendo la via alla vigente disciplina in tema di termini massimi (di fase, complessivi e finali) della custodia cautelare – ha evidenziato che con l’art. 13, quinto comma, la Costituzione ha voluto evitare che il sacrificio della libertà determinato dalla custodia cautelare «sia interamente subordinato alle vicende del procedimento; ed ha, pertanto, voluto che, con la legislazione ordinaria, si determinassero i limiti temporali massimi della carcerazione preventiva, al di là dei quali verrebbe compromesso il bene della libertà personale, che [...] costituisce una delle basi della convivenza civile»”. Così la sentenza n. **180**.

##### **2. I principi costituzionali in materia penale**

###### **2.1. I reati**

###### **2.1.1. Il delitto di indebita compensazione (limite di punibilità)**

La sentenza n. **35** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 (nel testo anteriore alle modifiche operate dal d.lgs. n. 158 del 2015), impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – indicando il limite di punibilità del delitto di indebita compensazione in 50.000 anziché 150.000 euro annui – darebbe luogo a un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto al reato di dichiarazione infedele, punito dal precedente art. 4 più severamente, quanto ai fatti commessi prima dell’entrata in vigore del d.lgs. del 2015, e ritenuto di identico disvalore. La norma si colloca nel processo di parziale revisione della strategia politico-criminale sottesa al d.lgs. del 2000 e consistente nella focalizzazione dell’intervento repressivo sulla fase dell’autoaccertamento del debito di imposta (dichiarazione annuale ai fini delle imposte sui redditi e sul

valore aggiunto), a presidio dell'obbligo di veritiera ostensione della situazione reddituale o delle basi imponibili da parte del contribuente. Il riscontro di un allarmante fenomeno evasivo realizzato in sede di riscossione ha spinto il legislatore a mutare indirizzo, introducendo figure di reato intese a colpire illeciti commessi nella fase successiva a quella di determinazione della base imponibile, cioè in relazione al versamento dell'imposta: l'omesso versamento di ritenute certificate da parte del sostituto d'imposta (art. 10-*bis*); l'omesso versamento dell'IVA (art. 10-*ter*) e l'indebita compensazione (art. 10-*quater*). Il rimettente non ha sollecitato una mera estensione al caso di specie del ragionamento che ha indotto la sentenza n. 80 del 2014 a giudicare illegittimo l'art. 10-*ter* nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'IVA per importi superiori a euro 50.000, anziché 103.291,38, per ciascun periodo di imposta. In quell'occasione, la Corte – rilevando come il delitto *ex art. 10-ter* presupponga la presentazione, da parte del contribuente, di una dichiarazione annuale relativa all'IVA non seguita dal tempestivo pagamento della somma indicata come dovuta – sanzionò la sperequazione di trattamento rispetto ai delitti di infedele e omessa dichiarazione, insita nella fissazione di soglie di punibilità più elevate per condotte “certamente più insidiose per l'amministrazione finanziaria, in quanto idonee – diversamente dall'altra – ad ostacolare l'accertamento dell'evasione”. Alla discrasia, rimossa *pro futuro* dal d.l. n. 138 del 2011 con il sensibile abbassamento delle soglie di punibilità per i delitti di infedele e omessa dichiarazione, si è posto rimedio, quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, allineando la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni evocate come *tertia comparationis*. Ma, al di là della “comune matrice politico-criminale”, l'indebita compensazione presenta “un evidente tratto differenziale rispetto agli altri delitti in materia di omesso versamento delle imposte”. Nelle ipotesi contemplate dagli artt. 10-*bis* e 10-*ter*, “l'omesso versamento riguarda somme di cui lo stesso contribuente si è riconosciuto debitore in documenti fiscalmente rilevanti”: “la condotta è priva di connotati di insidiosità, essendo l'inadempienza tributaria palese e prontamente riscontrabile dall'amministrazione finanziaria. Altrettanto non può dirsi (...) per l'ipotesi disciplinata dall'art. 10-*quater*, la quale accoppia al disvalore di evento (omesso versamento di somme dovute) uno specifico disvalore di azione, consistente nell'abusiva utilizzazione dell'istituto della compensazione in materia tributaria”. In passato, l'istituto civilistico della compensazione era ritenuto inapplicabile ai crediti tributari, fatta eccezione per la compensazione verticale tra crediti e debiti relativi alla stessa imposta. Il d.lgs. n. 241 del 1997 ha superato tale impostazione restrittiva, consentendo al contribuente di effettuare, tramite compilazione del modello F24, un versamento unitario delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle Regioni e degli enti previdenziali, in occasione del quale è possibile compensare le somme a debito e a credito, anche oltre i limiti dell'istituto civilistico. In deroga al requisito di identità dei soggetti titolari delle reciproche posizioni debitorie e creditorie, la compensazione è ammessa pure tra crediti e debiti del contribuente nei confronti di enti diversi (Stato, Regioni, enti previdenziali). Il meccanismo implica un elevato grado di affidamento nella correttezza del protagonista del versamento e l'art. 10-*quater* “mira specificamente a contrastare gli abusi” determinati dall'artificio di esporre nel modello e utilizzare in compensazione crediti non spettanti o inesistenti. “Nella specie, il contribuente non si limita, quindi, ad una condotta omissiva di mancato versamento del dovuto, ma supporta la stessa con la redazione di un documento ideologicamente falso. Comportamento, questo, dotato di potenzialità decettive: l'indebita compensazione non è, infatti, di norma, immediatamente percepibile da parte dell'amministrazione finanziaria, ma emerge solo qualora gli organi accertatori appurino l'insussistenza o la non spettanza del credito portato in compensazione” (sentenza n. 100 del 2015). Benché non si possa parlare per l'indebita compensazione di deterioro trattamento del contribuente che, pur senza versare il dovuto, abbia tenuto un comportamento trasparente, rispetto a chi, presentando una dichiarazione infedele, abbia evaso le imposte tramite una condotta ingannevole, il rimettente ha sostenuto ugualmente la necessità di omologare le due fattispecie in relazione alla soglia di punibilità. A ciò si è replicato che, al di là di “generici tratti di comunanza” (finalità di tutela delle finanze pubbliche, presenza in entrambi i casi di un falso ideologico documentale), le figure criminose in comparazione risultano eterogenee per oggetto materiale, condotta tipica e sfera di tutela. L'art. 4 punisce il contribuente che, al fine di evadere le imposte dirette o l'IVA, indichi in una delle relative dichiarazioni annuali elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo o elementi passivi inesistenti; l'art. 10-*quater* punisce chi omette di versare somme dovute tramite uno specifico artificio: l'abusivo utilizzo della compensazione tributaria tramite l'inserimento di crediti non spettanti o inesistenti nel modello di pagamento unitario. “È dunque diverso, anzitutto, l'oggetto materiale dei due illeciti. Nel primo caso, il mendacio del contribuente si esprime nella dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all'IVA; nell'altro, in un documento

fiscale con distinte caratteristiche e funzioni”: il modello F24. Per quanto riguarda la condotta tipica, l’esposizione di crediti di imposta inesistenti non è inclusa nella sfera applicativa della dichiarazione infedele; “la sola compensazione ammessa in sede di presentazione della dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all’IVA è quella verticale: laddove, invece, in sede di versamento unitario, può procedersi anche (...) alla compensazione orizzontale, ossia tra imposte diverse”. Ancora, risponde di indebita compensazione non solo “chi ometta di versare imposte dirette o l’IVA utilizzando indebitamente in compensazione crediti concernenti altre imposte (anche regionali) o crediti di natura previdenziale, ma anche chi si avvalga di analogo artificio per evitare di corrispondere tali ultime imposte ovvero contributi” dovuti a enti previdenziali: anche sul piano della sfera applicativa, la fattispecie di indebita compensazione risulterebbe eterogenea rispetto alla dichiarazione infedele, il cui perimetro di tutela è ristretto alla sola imposizione diretta e sul valore aggiunto. Inoltre, la quantificazione delle soglie di punibilità risponde a “logiche distinte e non sovrapponibili a quelle che presiedono al dosaggio delle pene. Resta quindi escluso, in linea generale, che possa postularsi un principio di necessaria proporzionalità tra il livello delle soglie di rilevanza penale del fatto e l’intensità della risposta sanzionatoria. Così, nell’esercizio della sua discrezionalità, il legislatore della novella del 2015, pur diversificando nettamente il trattamento sanzionatorio dell’indebita compensazione secondo che siano utilizzati crediti non spettanti o crediti inesistenti, ha però mantenuto invariata per entrambe le ipotesi la medesima soglia di punibilità, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione del principio di eguaglianza”. Se prima del d.lgs. del 2015 la pena per la dichiarazione infedele risultava più energica di quella comminata per l’indebita compensazione, dopo la riforma “il rapporto si è rovesciato, almeno per quanto attiene alla fattispecie dell’indebita compensazione mediante utilizzazione di crediti inesistenti”, assoggettata a una pena ben più severa, “a chiara dimostrazione dell’opinabilità delle valutazioni circa il rapporto tra il disvalore delle due fattispecie”. Infine, la pronuncia ha rimarcato che, ai fini della verifica del superamento della soglia di punibilità della dichiarazione infedele, si deve aver riguardo alle singole imposte, sicché l’evasione relativa alle imposte sui redditi e quella dell’IVA non si sommano. Per contro, il superamento della soglia di punibilità dell’indebita compensazione va determinato tenendo conto della somma complessiva non versata, senza distinguere tra i diversi titoli debitori. Pertanto, il richiesto innalzamento della soglia di punibilità a 150.000 euro non sarebbe comunque valso a equiparare il trattamento delle due fattispecie.

### ***2.1.2. I reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori e il sequestro di imprese di interesse strategico nazionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, la voce *La sicurezza dei lavoratori nelle imprese di interesse strategico nazionale sottoposte a sequestro in I rapporti economici – Il lavoro*.

### ***2.1.3. Il reato di deturpamento e imbrattamento***

La sentenza n. **102** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 639, primo e secondo comma, cod. pen., che contiene il regime sanzionatorio dei fatti di deturpamento e imbrattamento di cose altrui. Più specificamente, il giudice remittente parte dalla premessa interpretativa in base alla quale il d.lgs. n. 7 del 2016 avrebbe mantenuto la rilevanza penale della fattispecie, simile e più grave, del danneggiamento (art. 635 cod. pen.) di cose mobili o immobili altrui nei soli casi in cui il fatto sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, o del delitto previsto dall’art. 331 cod. pen. In assenza di tali circostanze, invece, le relative condotte resterebbero soggette a una semplice sanzione pecuniaria civile. Da ciò il giudice a quo conclude per l’asserita palese irragionevolezza della disposizione codicistica censurata che continua a sanzionare penalmente l’ipotesi del deturpamento e imbrattamento pur essendo fattispecie sussidiaria rispetto a quella del danneggiamento, collocandosi in uno stadio anteriore lungo la linea di progressione dell’offesa del medesimo bene giuridico. La Corte non ha accolto la richiesta di una pronuncia volta a sostituire le sanzioni penali previste dalla norma censurata con la sanzione pecuniaria civile prevista per il reato di danneggiamento non costituente reato in quanto fondata su una erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo. È stato evidenziato, infatti, che il danneggiamento continua a costituire illecito penale non solo se commesso con le modalità di azione ricordate (primo comma del nuovo art. 635 cod. pen., corrispondente ai numeri 1 e 2 del secondo comma della norma anteriore) ma anche se avente ad oggetto tutta una serie di beni, analiticamente elencati (secondo comma del nuovo art. 635 cod. pen.,

corrispondente ai numeri 3, 4, 5 e 5-bis del secondo comma della norma sostituita). In altri termini, permane “un’ampia gamma di ipotesi nelle quali il danneggiamento di beni immobili o di mezzi di trasporto pubblici o privati – vale a dire dei beni il cui deturpamento o imbrattamento è penalmente represso dal denunciato art. 639, secondo comma, cod. pen. – continua a costituire illecito penale (più severamente punito), anche se realizzato senza violenza alla persona o minaccia o condizioni consimili”. Analogamente la Corte ha dichiarato l’inammissibilità anche della questione relativa al primo comma dell’art. 639 cod. pen., relativa al deturpamento o imbrattamento di beni mobili. “In questo caso, l’incoerenza “per eccesso” del *petitum* rispetto al postulato che fonda la doglianza (per cui sarebbe manifestamente irragionevole che il deturpamento e l’imbrattamento costituiscono reato, quando invece il danneggiamento soggiace solo a una sanzione civile) risulta persino più marcata. Il rimettente ha, infatti, chiesto (...) di trasformare *sic et simpliciter* il reato di cui all’art. 639, primo comma, cod. pen. in ‘illecito punitivo civile’, senza alcun riferimento limitativo né alle modalità della condotta, né all’oggetto materiale della stessa: laddove, per converso, appare evidente – per quanto in precedenza osservato – che, in base a quella premessa, la pronuncia sostitutiva dovrebbe essere circoscritta ai soli fatti di deturpamento o imbrattamento commessi con modalità o su cose diverse da quelle indicate nei primi due commi dell’art. 635 cod. pen.”.

#### ***2.1.4. L’incriminazione dell’aiuto al suicidio, funzionale alla tutela del diritto alla vita, specialmente delle persone più deboli e vulnerabili – Invito al legislatore a tutelare l’autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, anche finalizzate a liberarlo dalle sofferenze per una morte ritenuta dignitosa***

“Analogamente a quanto avviene nelle altre legislazioni contemporanee, anche il nostro ordinamento non punisce il suicidio, neppure quando sarebbe materialmente possibile, ossia nel caso di tentato suicidio. Punisce, però, severamente (con la reclusione da cinque a dodici anni) chi concorre nel suicidio altrui, tanto nella forma del concorso morale, vale a dire determinando o rafforzando in altri il proposito suicida, quanto nella forma del concorso materiale, ossia agevolandone in qualsiasi modo l’esecuzione. Ciò, sempre che il suicidio abbia luogo o che, quantomeno, dal tentato suicidio derivi una lesione personale grave o gravissima (nel qual caso è prevista una pena minore). Il legislatore penale intende dunque, nella sostanza, proteggere il soggetto da decisioni in suo danno: non ritenendo, tuttavia, di poter colpire direttamente l’interessato, gli crea intorno una cintura protettiva, inibendo ai terzi di cooperare in qualsiasi modo con lui”. Così l’ordinanza n. **207** che ha rinviato all’udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, primo comma, 117 Cost., 2 e 8 CEDU, nella parte in cui incrimina anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o rafforzare il proposito della vittima e, in subordine, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui punisce tali condotte con la medesima severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione: ciò al fine di consentire al Parlamento “ogni opportuna riflessione e iniziativa” in merito al compiuto bilanciamento tra valori di primario rilievo che la soluzione dei quesiti implica. L’art. 580 cod. pen., anche nella parte in cui sottopone a pena la cooperazione materiale al suicidio, è “funzionale alla protezione di interessi meritevoli di tutela da parte dell’ordinamento”. Per quanto il legislatore del 1930 intendesse tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell’interesse della collettività alla conservazione della vita dei propri cittadini, pure nel vigente quadro costituzionale, “che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi”, affiora con pari evidenza la *ratio* di tutela della disposizione. “L’incriminazione dell’istigazione e dell’aiuto al suicidio – rinvenibile anche in numerosi altri ordinamenti contemporanei – è, in effetti, funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l’ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere. La circostanza, del tutto comprensibile e rispondente ad una opzione da tempo universalmente radicata, che l’ordinamento non sanziona chi abbia tentato di porre fine alla propria vita non rende affatto incoerente la scelta di punire chi cooperi materialmente alla dissoluzione della vita altrui, coadiuvando il suicida nell’attuazione del suo proposito. Condotta, questa, che – diversamente dalla prima – fuoriesce dalla sfera personale di chi la compie, innescando una *relatio ad alteros* di fronte alla quale viene in rilievo, nella sua

pienezza, l'esigenza di rispetto del bene della vita. Il divieto in parola conserva una propria evidente ragion d'essere anche, se non soprattutto, nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita, qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare anche soltanto all'esecuzione di una loro scelta suicida, magari per ragioni di personale tornaconto. Al legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Anzi, è compito della Repubblica porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.). Pur ritenendo, in linea di principio, costituzionalmente compatibile l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, la Corte ha specificamente preso in considerazione "situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*: situazioni inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali. Il riferimento è, più in particolare, alle ipotesi in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost. (...) In simili casi, la decisione di lasciarsi morire potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua", segnatamente in forza della legge n. 219 del 2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento). In particolare, la legge – che si autodichiara finalizzata alla tutela del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost. e degli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – riconosce a ogni persona capace di agire il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza, comprendendo espressamente nella relativa nozione anche i trattamenti di idratazione e nutrizione artificiale. La legislazione oggi in vigore non consente, invece, al medico che ne sia richiesto di mettere a disposizione del paziente che versa nelle gravissime e peculiari condizioni sopra descritte trattamenti diretti, non già ad eliminare le sue sofferenze, ma a determinarne la morte. "In tal modo, si costringe il paziente a subire un processo più lento, in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care". Casi del genere finiscono per mettere in discussione le esigenze di tutela che, di regola, giustificano la repressione penale dell'aiuto al suicidio. "Se, infatti, il cardinale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari – anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) – non vi è ragione per la quale il medesimo valore debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento – apprezzato come contrario alla propria idea di morte dignitosa – conseguente all'anzidetta interruzione dei presidi di sostegno vitale. Quanto, poi, all'esigenza di proteggere le persone più vulnerabili, è ben vero che i malati irreversibili esposti a gravi sofferenze sono solitamente ascrivibili a tale categoria di soggetti. Ma (...) se chi è mantenuto in vita da un trattamento di sostegno artificiale è considerato dall'ordinamento in grado, a certe condizioni, di prendere la decisione di porre termine alla propria esistenza tramite l'interruzione di tale trattamento, non si vede perché il medesimo soggetto debba essere ritenuto viceversa bisognoso di una ferrea e indiscriminata protezione contro la propria volontà quando si discuta della decisione di concludere la propria esistenza con l'aiuto di altri, quale alternativa reputata maggiormente dignitosa alla predetta interruzione. Entro lo specifico ambito considerato, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce, quindi, per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita,

senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive”. Il riscontrato *vulnus* ai principi indicati non ha determinato l'accoglimento della questione che avrebbe lasciato “del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi”. La Corte ha preferito altresì deviare dalla tecnica decisoria, già seguita in passato, della dichiarazione di inammissibilità accompagnata dal monito al legislatore affinché adotti una nuova disciplina atta a sanare la lesione, ritenendo non tollerabile in un simile caso l'inconveniente della permanenza in vita e delle eventuali nuove applicazioni di una norma non conforme a Costituzione fino al promovimento di un nuovo giudizio incidentale nel quale sanzionare con l'illegittimità la protrazione dell'inerzia legislativa. È stata perciò seguita la via innovativa di rinviare il giudizio a una nuova udienza in cui potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. In tal modo, il giudizio *a quo* rimarrà sospeso mentre negli altri giudizi spetterà ai giudici valutare se analoghe questioni debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione in esame.

### ***2.1.5. Le lesioni volontarie lievissime in danno del figlio naturale (e, più in generale, dell'ascendente o del discendente): competenza del tribunale ordinario e applicabilità della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare***

La sentenza n. 236 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 274 del 2000, come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del d.l. n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 119 del 2013, nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di lesioni volontarie, previsto dall'art. 582, secondo comma, cod. pen., per fatti commessi contro l'ascendente o il discendente di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577 cod. pen. La Corte ha preliminarmente ricostruito il quadro normativo della materia evidenziando che la disposizione censurata, nella sua formulazione originaria, riconosceva la competenza del giudice di pace nei casi di lesioni lievissime in danno sia del figlio naturale che di quello adottivo. Il citato d.l. 93 del 2013 – volto a contrastare in modo più incisivo la violenza di genere, ossia le condotte violente poste in essere nell'ambito di contesti familiari o comunque affettivi, rafforzando la tutela delle vittime considerate più vulnerabili, quali le donne – ha previsto, tra le novità di maggiore rilievo, una speciale misura cautelare personale, quella dell'allontanamento dalla casa familiare, modificando l'art. 282-*bis* cod. proc. pen. Tuttavia, la ricordata finalità di un più incisivo contrasto della violenza domestica consistente in lesioni volontarie, in particolare con la prevista estensione della misura cautelare appena citata, non poteva essere pienamente conseguita in quanto per le lesioni volontarie lievissime perseguibili a querela (di cui al secondo comma dell'art. 582) era ancora prevista la competenza del giudice di pace, al quale era – ed è – interdetta l'adozione di misure cautelari personali. Per rimediare a tale situazione, la legge di conversione n. 119 del 2013 ha attratto alla competenza del Tribunale ordinario, anziché del giudice di pace, i reati di lesioni volontarie lievissime. Tuttavia, nel modificare il catalogo dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, è stato escluso solo il reato di lesioni commesso in danno del figlio adottivo, ma non anche quello commesso in danno di quello naturale. La Corte ha ritenuto non giustificato tale diverso trattamento processuale, ravvisando la violazione del principio di eguaglianza “stante lo stesso stato di figlio nell'uno e nell'altro caso e quindi il carattere discriminatorio della differenziazione”. Al riguardo, è stato ricordato che sotto il profilo civilistico piena è l'assimilazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo e che, quanto al profilo penalistico sostanziale, è prevista lo stesso trattamento sanzionatorio per i fatti commessi in danno degli stessi. La Corte – pur ricordando che nella disciplina del processo in generale, e segnatamente nel processo penale, ampia è la discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013) – ha ritenuto la disposizione censurata manifestamente irragionevole in quanto non è riscontrabile alcuna specifica ragione di trattamento differenziato, che anzi risulta essere antitetico rispetto alla *ratio* evidenziata. Va ricordato che nell'attuale sistema penale è previsto eccezionalmente un trattamento differenziato tra figlio naturale e figlio adottivo per il reato di omicidio volontario con riferimento all'aggravante che si fonda sul presupposto della “consanguineità”, risultante – in via eccezionale, quale precipitato di concezioni antiche – dalla contrapposizione tra «discendente» e

«figlio adottivo». All'opposto, la disposizione censurata attribuisce un minor disvalore alla condotta di lesioni lievissime in danno del figlio naturale rispetto alla stessa condotta in danno del figlio adottivo, così rivelando una marcata connotazione di irragionevolezza. La Corte ha chiarito, inoltre, che l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a) – che include nella eccezione alla competenza del giudice di pace il delitto di lesioni volontarie in danno dei soggetti elencati nel secondo comma dell'art. 577 cod. pen. – “comporta la necessaria estensione, nel richiamo operato dalla disposizione censurata, anche ai fatti in danno dei soggetti di cui al numero 1) dell'art. 577, nella formulazione vigente al momento dell'ordinanza di rimessione, ossia ai fatti in danno, in generale, degli ascendenti e dei discendenti, non potendo isolarsi la sola ipotesi del genitore naturale e del figlio naturale, atteso che le lesioni, ancorché lievissime, sono sempre aggravate (...), allo stesso modo e nella stessa misura, in ragione del rapporto di ascendenza e discendenza e non già soltanto di genitorialità e filiazione”. Infine, la dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata estesa ricomprendendo nella competenza del Tribunale ordinario anche le ipotesi nelle quali il delitto di lesioni volontaria venga commesso nei confronti del coniuge, anche legalmente separato, dell'altra parte dell'unione civile o della persona legata al colpevole da relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. Tali soggetti sono stati inseriti dalla legge n. 4 del 2018 nell'elenco dei soggetti indicati dall'art. 577 cod. pen., richiamato dalla disposizione censurata.

## **2.2. La sanzione penale**

### **2.2.1. L'esigenza costituzionale di mobilità o individualizzazione della pena quale corollario dei principi del finalismo rieducativo, di uguaglianza, di personalità della responsabilità e di proporzionalità della sanzione (tendenziale illegittimità delle pene fisse)**

“(...) la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, in conformità a quanto stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost.; tuttavia, tale discrezionalità incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite che (...) è superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato. In tal caso, si profila infatti una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). Affinché poi la pena inflitta al singolo condannato non risulti sproporzionata in relazione alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del fatto da lui commesso, il legislatore stabilisce normalmente che la pena debba essere commisurata dal giudice tra un minimo e un massimo, tenendo conto in particolare della vasta gamma di circostanze indicate negli artt. 133 e 133-bis cod. pen., in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta – oltre che non sproporzionata – il più possibile individualizzata, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost. L'esigenza di mobilità (sentenza n. 67 del 1963), o individualizzazione (sentenza n. 104 del 1968), della pena – e la conseguente attribuzione al giudice, nella sua determinazione in concreto, di una certa discrezionalità nella commisurazione tra il minimo e il massimo previsti dalla legge – costituisce secondo questa Corte naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale (sentenza n. 50 del 1980), rispetto ai quali l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità”. In linea di principio, “previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato”. Se la regola è rappresentata dalla discrezionalità, “ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo indiziata di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda proporzionata all'intera gamma dei comportamenti tipizzati”. Così la sentenza n. 222.

### **2.2.2. Il principio di proporzionalità della pena al disvalore dell'illecito commesso (le pene pecuniarie proporzionali)**

“L'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela

delle posizioni individuali; laddove, poi, la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione *ab initio* del processo rieducativo così da dare corpo ad una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 236 del 2016). La cifra di tale manifesta inadeguatezza non è tuttavia rappresentata dal livello di asprezza cui può pervenire la pena da comminare secondo il modulo di commisurazione predeterminato dal legislatore. Il sistema delle pene proporzionali, infatti, in genere è congegnato in termini tali da garantire un rapporto costante tra rilevanza del fatto ed entità della risposta punitiva sicché al crescere della prima corrisponde, in nome del principio di offensività, il diverso e sempre più pregnante portato della seconda. (...) Piuttosto, la manifesta irragionevolezza utile a concludere l'evocata, congiunta, lesione degli artt. 3 e 27 Cost. va verificata guardando ai coefficienti, quello monetario base e quello moltiplicatore, presi in considerazione dal legislatore nel definire il meccanismo sanzionatorio censurato. Il perimetro del sindacato di costituzionalità (...) attiene pertanto alla verifica della ragionevolezza o della sproporzione dei fattori da considerare nel procedere al computo della pena". Così la sentenza n. 233.

### ***2.2.3. La previsione della massima sanzione in riferimento a fattispecie ragionevolmente assimilabili nel disvalore***

"(...) ogniqualvolta la legge preveda la sanzione massima applicabile in un dato settore di disciplina per una pluralità di fattispecie astratte, sarebbe irragionevole pretendere – sulla base del principio di eguaglianza – che tutte quelle fattispecie siano connotate da un disvalore tra loro esattamente comparabile. *Mutatis mutandis*, la stessa pena massima prevista dall'ordinamento penale – l'ergastolo – è stabilita oggi per una pluralità di fattispecie di reato disomogenee quanto a disvalore: la pena perpetua è, ad esempio, prevista per l'omicidio aggravato di una persona (...), così come per la strage che ha causato la morte di più persone (...), la quale è evidentemente ipotesi delittuosa più grave, non foss'altro che in ragione del maggior numero di vittime. Essenziale e sufficiente a garantire il rispetto del principio di eguaglianza è, in tali ipotesi, che anche la fattispecie di illecito meno grave tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione massima prevista dai diversi rami dell'ordinamento, isolatamente considerata, sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere (sotto il profilo intrinseco) non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione massima. A prescindere, dunque, dalla sua eventuale minore gravità rispetto alle altre fattispecie accomunate dalla medesima sanzione massima". Così la sentenza n. 197.

### ***2.2.4. La finalità rieducativa della pena e gli automatismi nella concessione dei benefici penitenziari***

"Il carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici penitenziari [...] stabilito per i condannati all'ergastolo impedisce al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato all'ergastolo durante l'esecuzione della pena stessa, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo – e la connessa impossibilità per il giudice di procedere a valutazioni individualizzate – contrasta però con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione della pena, alla sua finalità di rieducazione del condannato; finalità ineliminabile (sentenza n. 189 del 2010), che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena prevista nel nostro ordinamento, l'ergastolo (sentenza n. 274 del 1983). In questo senso è orientata la costante giurisprudenza di questa Corte, che ha tra l'altro indicato come criterio «costituzionalmente vincolante» quello che esclude «rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso» nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni iuris et de iure di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017), giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti «l'opzione repressiva fini[rebbe] per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006), instaurando di conseguenza un automatismo «sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 189 del 2010, n. 78 del 2007, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995). Una volta che il condannato all'ergastolo abbia raggiunto, nell'espiatione della propria pena, soglie temporali ragionevolmente fissate dal legislatore, e abbia dato prova di positiva

partecipazione al percorso rieducativo, eventuali preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari possono dunque legittimarsi sul piano costituzionale soltanto laddove presuppongano pur sempre valutazioni individuali, da parte dei competenti organi giurisdizionali, relative alla sussistenza di ragioni ostative di ordine specialpreventivo – sub specie di perdurante pericolosità sociale del condannato –; valutazioni, queste ultime, che non potrebbero del resto non riverberarsi negativamente sulla stessa analisi del cammino di risocializzazione compiuto dal condannato stesso, e che per questo motivo possono ritenersi coerenti con il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990). Incompatibili con il vigente assetto costituzionale sono invece previsioni, come quella in questa sede censurata, che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati – i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione, e rispetto ai quali non sussistano gli indici di perdurante pericolosità sociale individuati dallo stesso legislatore nell'art. 4-*bis* ordin. penit. – in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. Questi ultimi criteri legittimamente possono essere considerati dal legislatore nella fase di comminazione della pena; ma – così come non possono fondare presunzioni assolute nella fase di verifica del grado e dell'adeguatezza delle misure cautelari durante il processo (sentenza n. 331 del 2011) – nemmeno possono, nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (sentenza n. 450 del 1998), e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena". Così la sentenza n. 149.

### ***2.2.5. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli: il superamento della rigida esigenza delle "rime obbligate"***

L'art. 25, secondo comma, Cost. "riserva al solo legislatore le scelte in materia di trattamento sanzionatorio dei fatti costituenti reato. (...) laddove il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore per una determinata figura di reato si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto, un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo, intesi quali soluzioni [sanzionatorie] già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 236 del 2016). Tale principio deve essere confermato, e ulteriormente precisato, nel senso che – a consentire l'intervento (...) di fronte a un riscontrato *vulnus* ai principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio – non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*. Essenziale, e sufficiente, a consentire il sindacato della Corte sulla congruità del trattamento sanzionatorio previsto per una determinata ipotesi di reato è che il sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (sentenza n. 236 del 2016) – esse stesse immuni da vizi di illegittimità, ancorché non costituzionalmente obbligate – che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima; sì da consentire a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia. Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali. Tutto ciò in vista di una tutela effettiva dei principi e dei diritti fondamentali incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore, che rischierebbero di rimanere senza possibilità pratica di protezione laddove l'intervento di questa Corte restasse vincolato, come è stato a lungo in passato, ad una rigida esigenza di rime obbligate nell'individuazione della sanzione applicabile in luogo di quella dichiarata illegittima". Così la sentenza n. 222.

“(…) non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, di esclusiva pertinenza del legislatore. Spetta, infatti, alla rappresentanza politica il compito di individuare il grado di reazione dell’ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico. Ciò, tuttavia, non preclude, a monte, l’intervento di questa Corte laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l’individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che, per la omogeneità che le connota rispetto alla norma censurata, siano tali da ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all’eliminazione di ingiustificabili incongruenze (sentenza n. 236 del 2016). (….) In questa ottica, l’ammissibilità delle questioni inerenti ai profili di illegittimità costituzionale dell’entità della pena stabilita dal legislatore può ritenersi condizionata non tanto dalla presenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla puntuale indicazione, da parte del giudice *a quo*, di previsioni sanzionatorie rinvenibili nell’ordinamento che, trasposte all’interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità adottati, sempre se riscontrati. (….) Nel verificare la legittimità costituzionale delle scelte legislative inerenti alla configurazione delle fattispecie incriminatrici o alla qualità e quantità delle pene, non si può non tenere nel debito conto (….) che le stesse dipendono non solo dal bene o dai beni giuridici tutelati, astrattamente valutati, ma anche dalle finalità che, nel contesto storico in cui le opzioni in parola vengono operate, il legislatore persegue; né può disconoscersi il rilievo che occorre ascrivere agli effetti indiretti che i fatti incriminati vanno a produrre nell’ambiente sociale in cui si realizzano. Necessità di prevenzione generale e di riduzione dell’allarme sociale cagionato dai reati convergono, dunque, insieme alle ragioni innanzi indicate, a motivare le opzioni legislative nella determinazione delle ipotesi criminose tipiche e delle pene ritenute congrue al fatto incriminato (sentenza n. 62 del 1986)”. Così la sentenza n. 233.

#### ***2.2.6. L’efficacia in malam partem delle sentenze della Corte incidenti su norme processuali***

“La giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenza n. 143 del 2018), ammette, in particolari situazioni, interventi con possibili effetti *in malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), pur precisando che resta impregiudicata ogni ulteriore considerazione (….) circa l’ampiezza e i limiti di tali interventi. Il principio della riserva di legge in materia penale rimette al legislatore (….) la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare (sentenza n. 5 del 2014), ma non (….) preclude decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo (sentenza n. 394 del 2006). In tal caso (….) l’effetto *in malam partem* non discende dall’introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. A maggior ragione l’effetto *in malam partem* per l’imputato (o indagato) derivante dall’eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale, deve ritenersi ammissibile allorché si configuri come una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale. Rimane però che, per i fatti commessi fino al giorno della pubblicazione della presente decisione sulla Gazzetta Ufficiale opera il principio – direttamente fondato sull’art. 25, secondo comma, Cost. e che prevale sull’ordinaria efficacia *ex tunc* della decisione di questa Corte ai sensi dell’art. 136 Cost. e dell’art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – della non retroattività della disciplina sostanziale che risulti essere peggiorativa per effetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale”. Così la sentenza n. 236.

#### ***2.2.7. La pena pecuniaria proporzionale prevista per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri (il criterio della correlazione alla quantità di merce contrabbandata)***

La sentenza n. 233 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 291-bis, primo comma, del d.P.R. n. 43 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui commina, per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri (t.l.e.), quando il quantitativo eccede i dieci chilogrammi convenzionali, la multa di cinque euro per ogni grammo

convenzionale di prodotto. Il trattamento sanzionatorio del contrabbando di t.l.e. appare “caratterizzato da un evidente maggiore rigore rispetto a quanto previsto per le altre violazioni doganali”; una siffatta differenziazione di regime trova motivazione nel diverso disvalore criminale ascritto ai predetti fenomeni delittuosi. “Il bene giuridico tutelato dalle violazioni doganali, compreso il contrabbando sanzionato dalla norma indubbiata, è la potestà dello Stato (e dell’Unione europea) alla puntuale percezione dei tributi. L’essenza comune degli illeciti in esame è data, infatti, dall’inosservanza dei diritti di confine da riscuotere in relazione alle operazioni doganali”. “Malgrado tali momenti di contatto”, il contrabbando di t.l.e. “ha sempre mantenuto un profilo di autonomia rispetto alle altre violazioni doganali penalmente sanzionate”. “Per quanto di primario rilievo, la tutela delle entrate finanziarie non assorbe in modo esaustivo l’area di interesse coperta dalle previsioni sanzionatorie correlate alle violazioni doganali. Se per le ipotesi di contrabbando che hanno ad oggetto merce diversa dai t.l.e. in genere l’ulteriore valore tutelato è offerto dal leale dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali (...), per la fattispecie in disamina viene invece in considerazione il diverso e certamente maggiore allarme sociale che tale forma di contrabbando suscita”. Si tratta, infatti, di un fenomeno criminale che “interseca gli interessi della criminalità organizzata, allettata dagli ingenti profitti” immediatamente garantiti “che risultano acquisiti secondo percorsi analoghi a quelli propri di altri traffici transnazionali (inerenti agli stupefacenti, alle armi, all’immigrazione clandestina), notoriamente dominati dalle organizzazioni criminali; e che costituiscono, a loro volta, l’utile provvista da reimpiegare in altre iniziative, non necessariamente illecite, secondo tecniche sempre più sofisticate”. Le condotte sanzionate dalla fattispecie in esame, “in quanto destinate a ledere l’ordine e la sicurezza pubblica, ben più di quanto possa ritenersi per le altre violazioni doganali, sono causa di significativi danni nei confronti dello Stato, non esclusivamente limitati al profilo finanziario delle entrate non percepite. Si impongono per il legislatore, quindi, risposte, sul piano della repressione, diverse e più pregnanti rispetto a quelle previste per le altre ipotesi di contrabbando. (...) Il peculiare disvalore criminale del contrabbando di t.l.e. porta inoltre a differenziare la relativa disciplina da quella dettata per l’illecita commercializzazione dei tabacchi lavorati nazionali”, sanzionata più lievemente “secondo canoni di differenziazione (...) motivati dal diverso e maggiore allarme sociale” suscitato dal primo reato “in termini di diffusività del fenomeno, di realizzazione di proventi e di collegamento con organizzazioni criminali”. “Il maggior rigore sanzionatorio che ispira le modifiche apportate, dalla legge n. 92 del 2001, all’originaria disciplina dettata in materia di repressione del contrabbando di t.l.e., muove da una sempre più marcata consapevolezza della differenza di siffatta fattispecie rispetto alle altre violazioni doganali”. La multa prevista dalla disposizione censurata “rientra tra le pene pecuniarie proporzionali, contrapposte a quelle fisse dall’art. 27 cod. pen. A differenza di queste ultime, rispetto alle quali la misura della sanzione dipende unicamente dal valore predeterminato dal legislatore, quale che sia il disvalore riferibile alla fattispecie concreta, le pene pecuniarie proporzionali modulano il trattamento punitivo in considerazione della dimensione effettiva dell’illecito”. Nella specie, la pena “dipende dal prodotto di due fattori numerici, il primo dei quali è un coefficiente variabile, chiamato a svelare la dimensione concreta della singola fattispecie (la quantità della merce contrabbandata); il secondo è un importo monetario predeterminato in modo fisso dal legislatore, destinato a descrivere il disvalore intrinseco della fattispecie astratta (cinque euro per ogni grammo convenzionale di prodotto)”. L’ordinanza n. 475 del 2002 ha già dichiarato manifestamente infondata identica questione relativa alla rigidità del criterio che porta alla determinazione della pena. Il complessivo trattamento sanzionatorio contempla, accanto alla multa, la pena detentiva della reclusione con una forbice edittale di ampiezza significativa. In una simile situazione, non vengono in rilievo “i limiti costituzionali alla previsione di risposte punitive rigide (...) tenuto conto della graduabilità della pena detentiva comminata congiuntamente a quella pecuniaria, tale da offrire al giudice un consistente margine di adeguamento del trattamento sanzionatorio alle particolarità del caso concreto”. L’opzione legislativa “lascia adeguati spazi alla discrezionalità del giudice” (ordinanza n. 91 del 2008), tanto più che pene pecuniarie proporzionali, come quella scrutinata, “sono di per sé stesse caratterizzate da un certo grado di variabilità in ragione dell’offensività del fatto (sentenza n. 142 del 2017)”. Del resto, non è in discussione “la possibilità di riconoscere anche alla pena pecuniaria compiti compatibili con la funzione rieducativa, in linea con lo statuto costituzionale della pena descritto dall’art. 27 Cost. (sentenze n. 12 del 1966 e n. 113 del 1968). Una tale finalizzazione, tuttavia, assume spessore diverso a seconda delle connotazioni oggettive del tipo di sanzione; e laddove (...) si preveda, accanto alla pena pecuniaria, la congiunta comminatoria della pena detentiva, non può ritenersi incongrua la scelta di assegnare primariamente a quest’ultima (...) il compito di realizzare la funzione rieducativa, risultando così garantiti, al contempo, anche i profili inerenti alla individualizzazione della pena”. L’assenza di un tetto

massimo di pena “non si pone in contrasto con i principi dettati dall’art. 27 Cost. Se è vero infatti che la previsione di una soglia non superabile consentirebbe di evitare l’irrogazione di sanzioni eccessivamente elevate, (...) ciò potrebbe pregiudicare l’effetto dissuasivo della sanzione pecuniaria nei casi in cui commettere il reato risulta vantaggioso e profittevole sul piano economico, anche a rischio di subire la sanzione penale”. “In linea con le connotazioni ordinariamente proprie delle pene pecuniarie proporzionali, razionalmente confacenti alla repressione di reati (...) dominati da oggettive finalità di lucro”, la multa *de qua* “mira a disincentivare la commissione delle relative condotte in forza di un meccanismo utilitaristico-economico destinato ad apportare al reo, in conseguenza dell’applicazione della sanzione, uno svantaggio patrimoniale tale da rendere controproducente la commissione dell’illecito (...). Mentre la misura della sanzione, anche particolarmente elevata, appare comunque sempre raccordata alla gravità dell’offesa (...), per altro verso, la previsione di un tetto massimo finirebbe per privare di effettività la funzione primaria (...) di disincentivare l’iniziativa illecita azzerando le prospettive di lucro”. La Corte ha, poi, sottolineato le esigenze che giustificarono l’intervento riformatore della legge n. 92 del 2001, ispirato dalla “necessità di garantire un maggiore rigore repressivo nell’affrontare il fenomeno criminale del contrabbando di t.l.e. sul presupposto della inadeguatezza del pregresso regime punitivo; e ciò in ragione della sempre più marcata interdipendenza tra tale fattispecie ed il circuito proprio della criminalità organizzata, nonché della riscontrata recrudescenza di tali iniziative illecite”. La scelta di modificare il pregresso regime ha trovato giustificazione nella “ritenuta inadeguatezza della multa prevista in precedenza, proporzionata al valore della imposta evasa”, che “non garantiva le istanze di prevenzione generale imposte dal disvalore criminale della fattispecie astratta, perché finiva per rappresentare un costo dell’operazione criminale, computato nella monetizzazione del relativo rischio”. Il riferimento al quantitativo della merce contrabbandata quale coefficiente moltiplicatore destinato a rilevare la gravità del fatto non è stato ritenuto irrazionale ma idoneo a descrivere il disvalore concreto del fatto. Quanto al valore monetario considerato alla base del computo della pena, il legislatore ha inteso scoraggiare le attività illecite, “utilizzando una grandezza di dimensioni tali da costituire una forza deterrente in grado di contrastare le ingenti prospettive di lucro correlate al contrabbando di t.l.e.”. Alla luce dell’insieme delle componenti in gioco (la tutela delle entrate finanziarie dello Stato e dell’Unione europea e le ragioni di contrasto della criminalità organizzata), il monito espresso tramite il valore monetario scelto dal legislatore non è risultato viziato da arbitrarietà.

### ***2.2.8. Le pene accessorie dell’inabilitazione all’esercizio di un’impresa commerciale e dell’incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa in caso di condanna per bancarotta fraudolenta (l’illegittimità della durata fissa)***

La sentenza n. 222 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., dell’art. 216, ultimo comma, del r.d. n. 267 del 1942 nella parte in cui disponeva che la condanna per uno dei fatti di bancarotta fraudolenta ivi previsti importasse l’inabilitazione all’esercizio di un’impresa commerciale e l’incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni, anziché fino a dieci anni. Le predette pene accessorie temporanee “incidono in senso fortemente limitativo su una vasta gamma di diritti fondamentali del condannato, riducendo drasticamente la sua possibilità di esercitare attività lavorative per un arco temporale di dieci anni, destinati a decorrere (...) dopo l’integrale esecuzione della pena detentiva. (...) dal momento che l’esecuzione della pena della reclusione sino a quattro anni può essere integralmente sostituita, su istanza dal condannato, dal suo affidamento in prova al servizio sociale, rispetto a molti condannati per bancarotta fraudolenta le pene accessorie (...) finiscono per rappresentare le sanzioni in concreto più afflittive (...). Conseguenze sanzionatorie così severe certamente si lasciano legittimare, al metro del principio di proporzionalità della pena, in relazione alle ipotesi più gravi di bancarotta fraudolenta, propria e societaria”. Tuttavia, una durata fissa di dieci anni non è stata ritenuta “ragionevolmente proporzionata rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato”: l’art. 216 “raggruppa una pluralità di fattispecie che, già a livello astratto, sono connotate da ben diverso disvalore, come dimostrano i relativi quadri sanzionatori”. Anche all’interno delle singole figure di reato, “la gravità dei fatti concreti ad esse riconducibili può essere marcatamente differente, in relazione se non altro alla gravità del pericolo di frustrazione delle ragioni creditorie (...) creato con la condotta costitutiva del reato”. Per contro, la durata delle pene accessorie restava, da un lato, “indefettibilmente determinata in dieci anni”, a prescindere dalla qualificazione astratta del reato ascritto all’imputato e dalla gravità concreta delle condotte costitutive, e, dall’altro, insensibile all’eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti. Una simile rigidità

applicativa generava la possibilità di risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto ai fatti di bancarotta fraudolenta meno gravi e appariva distonica rispetto ai principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio. La riferita conclusione non è stata considerata inficiata da quelle pronunce che hanno giudicato legittime pene pecuniarie di natura proporzionale congiunte alla reclusione o all'arresto, argomentando nel senso che la necessaria flessibilità della pena era assicurata dalla commisurazione giudiziale della pena privativa della libertà entro il minimo e il massimo fissati dal legislatore (sentenza n. 188 del 1982; ordinanza n. 475 del 2002). Infatti, “la pena proporzionale si differenzia dalla pena fissa (sentenza n. 142 del 2017), proprio in quanto impone pur sempre al giudice una commisurazione che, per definizione, reagisce alla diversa gravità del fatto concreto (in genere attraverso la moltiplicazione di un coefficiente sanzionatorio fisso per il numero dei beni o delle persone che in concreto sono stati oggetto della condotta illecita)”. La disposizione in esame affiancava, invece, a una pena detentiva, modulabile tra il minimo e il massimo edittale, pene accessorie fisse nel loro ammontare. La riscontrata lesione degli indicati parametri ha imposto alla Corte di rinvenire “precisi punti di riferimento nell'individuazione di un trattamento sanzionatorio che possa nell'immediato sostituirsi a quello dichiarato illegittimo; e ciò sino a che il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, provveda a individuare soluzioni alternative che dovesse ritenere preferibili”. Al riguardo, non è stata reputata praticabile la strada della riespansione della regola residuale *ex art. 37 cod. pen.* a tenore del quale, quando la legge stabilisce che la condanna importa una pena accessoria temporanea e la durata di questa non è espressamente determinata, la pena accessoria ha una durata eguale a quella della pena principale inflitta. La soluzione di ancorare la durata delle pene accessorie a quella della pena detentiva concretamente inflitta – pur assicurando, in via mediata e indiretta, un certo grado di rispetto del principio di individualizzazione – avrebbe finito per sostituire l'originario automatismo legale con un diverso automatismo “distonico rispetto al legittimo intento del legislatore storico di colpire in modo severo gli autori dei delitti di bancarotta fraudolenta, considerati a buon diritto come gravemente lesivi di interessi, individuali e collettivi, vitali per il buon funzionamento del sistema economico”. La legge fallimentare “sottende l'idea di una funzione almeno in parte distinta di queste pene accessorie rispetto alle funzioni proprie della reclusione: ciò che ne giustifica, nell'ottica del legislatore storico – e in consapevole difformità rispetto alla regola residuale di cui all'art. 37 cod. pen. (...) –, una durata di regola maggiore rispetto a quella della pena detentiva concretamente inflitta. Una simile prospettiva (...) marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa – imperniata sull'interdizione del condannato da quelle attività che gli hanno fornito l'occasione per commettere gravi reati –, è di per sé immune da censure sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Essenziale a garantire la compatibilità delle pene accessorie di natura interdittiva con il volto costituzionale della sanzione penale è, infatti, che esse non risultino manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto al concreto disvalore del fatto di reato, tanto da vanificare lo stesso obiettivo di rieducazione del reo, imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost. Fermo restando tale limite, nulla osta, sul piano dei principi costituzionali, a che il legislatore possa articolare strategie di prevenzione di gravi reati attraverso la previsione di sanzioni interdittive, la cui durata sia stabilita in modo indipendente da quella della pena detentiva; e ciò in ragione della diversa finalità delle due tipologie di sanzione, oltre che del loro diverso grado di afflittività rispetto ai diritti fondamentali della persona. In ottica *de iure condendo*, anzi, strategie siffatte ben potrebbero risultare funzionali a una possibile riduzione dell'attuale centralità della pena detentiva nel sistema sanzionatorio, senza indebolire la capacità deterrente della norma penale, né l'idoneità della complessiva risposta sanzionatoria rispetto all'altrettanto legittimo obiettivo della prevenzione speciale negativa”. La riespansione dell'art. 37 cod. pen. avrebbe frustrato, allora, indebitamente il legittimo scopo perseguito dalla disposizione impugnata, “il cui vizio consiste non già, in via generale, nel difetto di proporzionalità della durata decennale delle pene accessorie da essa previste per tutte le ipotesi di bancarotta fraudolenta; bensì nella fissazione di una loro unica e indifferenziata durata legale, che – precludendo al giudice ogni apprezzamento discrezionale sulla gravità del reato e sulle condizioni personali del condannato – è suscettibile di tradursi nell'inflizione di pene accessorie manifestamente sproporzionate rispetto a quelle sole ipotesi di bancarotta fraudolenta che siano caratterizzate da un disvalore comparativamente lieve”. Piuttosto, è nel sistema della vigente legge fallimentare che si è potuta rintracciare “una diversa soluzione, in grado di sostituirsi a quella prevista dalla disposizione (...) censurata, e di inserirsi al tempo stesso armonicamente all'interno della logica già seguita dal legislatore”. I successivi artt. 217 e 218 prevedono le medesime pene accessorie ma dispongono che la loro durata sia stabilita discrezionalmente dal giudice fino a un massimo determinato dalla legge di due anni nel caso della bancarotta semplice e di tre anni nel caso del ricorso abusivo al

credito. La medesima logica, già presente e operante nel sistema, è stata agevolmente trasposta nell'art. 216 della legge fallimentare, "attraverso la sostituzione dell'attuale previsione della durata fissa di dieci anni delle pene accessorie in esame con la previsione, modellata su quella già prevista per gli artt. 217 e 218 della medesima legge, della loro durata fino a dieci anni". "Tale soluzione – ovviamente soggetta a eventuali rivalutazioni da parte del legislatore, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità – consentirà al giudice di determinare, con valutazione caso per caso e disgiunta da quella che presiede alla commisurazione della pena detentiva, la durata delle pene accessorie (...) sulla base dei criteri indicati dall'art. 133 cod. pen.; durata che potrebbe dunque risultare, in concreto, maggiore di quella della pena detentiva contestualmente inflitta, purché entro il limite massimo di dieci anni. Ciò tenendo conto sia del diverso carico di afflittività, sia della diversa finalità, che caratterizzano le pene accessorie in parola rispetto alla pena detentiva (...). Fermo restando che la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento (...) spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità (sentenza n. 28 del 2010), (...) la regola residuale di cui all'art. 37 cod. pen. continuerà dunque a non operare rispetto all'art. 216, ultimo comma, della legge fallimentare (...) dal momento che tale regola ha come suo presupposto operativo che la durata della pena accessoria temporanea non sia espressamente determinata dalla legge. L'esistenza di una *lex specialis*, in effetti, esclude l'operatività del criterio residuale".

### ***2.2.9. Il principio di legalità della pena applicato alle sanzioni amministrative***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 121, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

### ***2.2.10. L'estensione della garanzia di irretroattività al diritto sanzionatorio amministrativo a carattere punitivo (la depenalizzazione delle condotte di abuso di informazioni privilegiate commesse da insider secondari)***

«È generalmente riconosciuto che dall'art. 25, secondo comma, Cost. («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso») discende un duplice divieto: un divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante; e un divieto di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato. Tale secondo divieto è, del resto, esplicitato nelle parallele disposizioni delle carte internazionali dei diritti umani e, più in particolare, nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, della CEDU («Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, firmata a New York il 16 dicembre 1966, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881 (Patto internazionale sui diritti civili e politici), («Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nonché nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), che riproduce in modo identico la formulazione contenuta nella CEDU. Entrambi i divieti in parola trovano applicazione anche al diritto sanzionatorio amministrativo, al quale pure si estende, come questa Corte ha già in più occasioni riconosciuto (sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), la fondamentale garanzia di irretroattività sancita dall'art. 25, secondo comma, Cost., interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 CEDU. Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto. (...) Un'ipotesi che merita particolare considerazione è, peraltro, quella in cui il fatto, originariamente previsto come reato, venga successivamente trasformato in mero illecito amministrativo. Dal punto di vista formale, le nuove sanzioni amministrative, previste in luogo di quelle penali applicabili in precedenza, si connotano qui come sanzioni nuove, delle quali in via generale dovrebbe predicarsi l'applicabilità solo per il futuro in forza dell'art. 11 delle Preleggi. Le leggi di depenalizzazione, tuttavia, di solito prevedono – a mezzo di apposite discipline transitorie – l'applicabilità retroattiva di tali nuove sanzioni ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore; e ciò sul duplice presupposto che, da un lato, tali fatti erano già qualificati in termini di illiceità al momento della loro commissione; e che, dall'altro, la sanzione penale all'epoca prevista era più grave di quella, di natura amministrativa, introdotta con la legge di depenalizzazione. In

via generale, una simile tecnica legislativa si sottrae a censure di illegittimità costituzionale. L'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative – ancorché di natura sostanzialmente punitiva, e in quanto tali attratte dall'orbita di garanzia dell'art. 25, secondo comma, Cost. – è di solito compatibile con la norma costituzionale in parola, non venendo in questione l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più severo di quello vigente al momento del fatto, bensì – all'opposto – l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio che risulta normalmente più favorevole. Tuttavia, come la sentenza n. 68 del 2017 ha sottolineato, il generale maggior favore di un apparato sanzionatorio di natura formalmente amministrativa rispetto all'apparato sanzionatorio previsto per i reati non può essere dato per pacifico in ogni singolo caso. Vero è, infatti, che la sanzione penale si caratterizza sempre per la sua incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale (la stessa pena pecuniaria potendo essere convertita, in caso di mancata esecuzione, in sanzioni limitative della libertà personale stessa), incidenza che è, invece, sempre esclusa per la sanzione amministrativa. E vero è, altresì, che la pena possiede un connotato speciale di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito, che difetta alla sanzione amministrativa. Cionondimeno, l'impatto della sanzione amministrativa sui diritti fondamentali della persona non può essere sottovalutato: ed è, anzi, andato crescendo nella legislazione più recente. Apparati sanzionatori come quelli di cui trattasi nei procedimenti *a quibus* rappresentano un esempio paradigmatico dell'elevatissima carica afflittiva di talune sanzioni amministrative. In seguito alle modifiche attuate con il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», l'illecito amministrativo oggi ridenominato «Abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate» di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 prevede una sanzione amministrativa che può giungere, a carico di una persona fisica, sino all'importo di cinque milioni di euro, aumentabili ai sensi del comma 5 dello stesso art. 187-*bis* fino al triplo (e dunque fino a quindici milioni di euro) o fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito. Tali sanzioni pecuniarie sono, d'altra parte, affiancate dalle sanzioni di carattere interdittivo previste dall'art. 187-*quater* del d.lgs. n. 58 del 1998, che limitano fortemente le opzioni professionali – e, dunque, il diritto al lavoro – dei soggetti colpiti dalla sanzione; e sono destinate a essere applicate congiuntamente – ai sensi della disposizione in questa sede censurata – alla confisca, diretta e per equivalente, del prodotto e del profitto dell'illecito. Tutte queste sanzioni sono oggi destinate, almeno di regola, a essere pubblicate – «senza ritardo e per estratto» – nei siti internet della Banca d'Italia o della CONSOB (art. 195-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998), con conseguente, e tutt'altro che trascurabile, effetto stigmatizzante a carico dei soggetti che ne sono colpiti. Con l'ulteriore peculiarità che nessuna di queste sanzioni può essere condizionalmente sospesa, a differenza di quanto accade per le pene. A fronte di simili scenari, è giocoforza ammettere – come ha fatto, appunto, la sentenza n. 68 del 2017 – che la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente. Con conseguente illegittimità costituzionale dell'eventuale disposizione transitoria che ne preveda l'ineffettibile applicazione anche ai fatti pregressi, per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.». Così la sentenza n. 223.

### ***2.2.11. Lo specifico statuto costituzionale delle sanzioni disciplinari: inapplicabilità del principio del finalismo rieducativo della pena e legittimità di automatismi sanzionatori a tutela di preminenti interessi dello Stato di diritto***

In linea di principio, sono incompatibili con gli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost. gli automatismi sanzionatori nell'ambito del diritto penale (sentenze nn. 7 del 2013, 31 del 2012 e 50 del 1980). «Benché le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attraggano su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena, esse conservano tuttavia una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, non essendo – ad esempio – soggette al principio della necessaria funzione rieducativa della pena», ritenuto dalla Corte «connotato esclusivo delle pene in senso stretto (nel senso dell'inapplicabilità di tale principio alle sanzioni amministrative, sentenza n. 281 del 2013 e ordinanza n.

169 del 2013). Tale specificità comporta dunque che alcune almeno delle garanzie che (...) circondano la pena in senso stretto non si applicano, o si applicano con un maggior grado di flessibilità, alla sfera delle sanzioni disciplinari. Oltre che a logiche punitive e deterrenti comuni alle pene, tali sanzioni possono legittimamente rispondere, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, anche alla finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri. E ciò anche sulla base di automatismi sanzionatori (...) i quali potranno eccezionalmente superare il vaglio di non manifesta irragionevolezza proprio e soltanto in quanto funzionali all'applicazione di una mera sanzione disciplinare, ma che resteranno invece, in linea di principio, inaccettabili nell'ambito delle pene in senso stretto, dove le esigenze di rigorosa individualizzazione del trattamento sanzionatorio si impongono in maniera assai più stringente, anche in considerazione della ben più drammatica incidenza della pena sui diritti fondamentali della persona". Così la sentenza n. 197.

### **2.3. Le misure di sicurezza**

#### **2.3.1. L'aggravamento della libertà vigilata in caso di violazione delle relative prescrizioni (criteri di progressività e proporzionalità)**

La sentenza n. 250 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 231, secondo comma, cod. pen., che riconosce al giudice la possibilità di sostituire la libertà vigilata con l'assegnazione a una casa di lavoro o a una colonia agricola, ossia con una misura di privazione della libertà personale, nel caso di particolare gravità della trasgressione o del ripetersi della medesima. Della disposizione censurata è possibile un'interpretazione costituzionalmente "orientata al rispetto della libertà personale, diritto fondamentale e inviolabile, che può soffrire la limitazione di forme di detenzione, qual è l'assegnazione sia a una casa di lavoro, sia a una colonia agricola, solo nello stretto rispetto del principio di riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost." (sentenza n. 180 del 2018). Infatti, la previsione codicistica non impone alcun automatismo ma riconosce al giudice una facoltà nel sostituire alla libertà vigilata una delle citate misure di sicurezza detentive, avuto riguardo alla «particolare gravità della trasgressione o al ripetersi della medesima». In altri termini, laddove il giudice dovesse ritenere l'applicazione delle suddette misure sproporzionata ed eccedente le finalità di prevenzione può limitarsi ad aggravare la stessa libertà vigilata, con inasprimento delle prescrizioni *ex art.* 228, secondo comma, cod. pen., così rimanendo nell'ambito delle misure di sicurezza non detentive. Tale soluzione è in linea con i principi espressi dalla Corte con riferimento ad altra misura di sicurezza, parimente segregante qual è l'assegnazione a una casa di cura e di custodia (art. 219 cod. pen.), laddove è stato ribadito che nella disciplina delle misure di sicurezza vale "il principio secondo il quale si deve escludere l'automatismo che impone al giudice di disporre comunque la misura detentiva, anche quando una misura meno drastica, e in particolare una misura più elastica e non segregante come la libertà vigilata, accompagnata da prescrizioni stabilite dal giudice medesimo, si riveli capace, in concreto, di soddisfare contemporaneamente le esigenze di cura e tutela della persona interessata e di controllo della sua pericolosità sociale (sentenza n. 208 del 2009)". Negli stessi termini la Corte si è espressa con riferimento ad altre misure di sicurezza limitative della libertà personale, dichiarando "l'illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 222 cod. pen. (sul ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario) e dell'art. 206 cod. pen. (sull'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza), nella parte in cui non consentono al giudice di adottare, in luogo delle misure previste da essi, una misura di sicurezza non detentiva idonea ad assicurare alla persona inferma di mente cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale" (sentenze n. 253 del 2003 e n. 367 del 2004). Dal quadro descritto emerge, quindi, la residualità della misura di sicurezza detentiva quale *extrema ratio*, analogamente alla custodia cautelare in carcere in relazione alla quale il giudice deve verificare prima se le esigenze cautelari non possano essere soddisfatte con altre misure meno limitative della libertà personale (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2013).

#### **2.3.2. La confisca**

##### **2.3.2.1. L'applicazione obbligatoria della confisca "allargata" in caso di condanna per il delitto di ricettazione – Auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 33 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992 nella parte in cui include

il delitto di ricettazione tra quelli per i quali, nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del cod. proc. pen., è sempre disposta la speciale confisca – cosiddetta “allargata” – prevista dal medesimo art. 12-*sexies*. La suddetta misura patrimoniale – introdotta dal legislatore in sostituzione del delitto di possesso ingiustificato di valori già previsto dall'art. 12-*quinquies*, comma 2, del medesimo d.l., dichiarato illegittimo, dopo un breve periodo di vigenza, con la sentenza n. 48 del 1994, per violazione della presunzione di non colpevolezza sancita all'art. 27, secondo comma, Cost. – si colloca nell'alveo delle forme “moderne” di confisca, utilizzate già da tempo da plurimi Stati europei per superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”. In particolare, la disposizione censurata prevede che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti in essa indicati, è «sempre disposta» (si tratta, dunque, di confisca speciale obbligatoria) «la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica». La norma denunciata, dunque, riconnette a due elementi, cioè alla qualità di condannato per determinati reati e alla sproporzione del patrimonio di cui il condannato dispone, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica, la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato possibile accertare. Si tratta, tuttavia, di una presunzione relativa che può essere superata dal condannato giustificando la provenienza dei beni, la cui disciplina è stata giudicata non irragionevole con l'ordinanza n. 18 del 1996. La Corte ha ritenuto insussistenti i denunciati profili di violazione del principio di eguaglianza in quanto l'inserimento anche del delitto di ricettazione nella lista dei reati presupposto della confisca allargata non rappresenta un unicum privo di correlazione con la ratio della misura. Al riguardo la Corte ha evidenziato che “sebbene l'obiettivo della confisca ‘allargata’ fosse stato esplicitamente individuato nel contrasto all'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata, e mafiosa in specie, e alla loro infiltrazione massiccia nel circuito economico, la scelta dei ‘reati matrice’ è risultata fin dal principio non rigorosamente sintonica rispetto a tale dichiarazione d'intenti”. Ne è una conferma il fatto che “a fianco di figure criminose che postulano un'organizzazione stabile e strutturata, diretta al conseguimento di profitti illeciti, quali l'associazione di tipo mafioso o l'associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti”, la norma censurata, sin dall'origine, comprendeva “una serie di altri delitti – quali l'estorsione, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'usura, il riciclaggio, il reimpiego, l'intestazione fittizia di beni, il traffico illecito di stupefacenti, il contrabbando aggravato (oltre, appunto, alla ricettazione, esclusa l'ipotesi del fatto di lieve entità di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen.) – i quali, pur essendo considerati tipici della criminalità organizzata (e mafiosa in particolare), in fatto ben possono essere perpetrati in contesti del tutto avulsi da questa e che neppure implicano, in modo assoluto e indefettibile, la qualità di delinquente ‘seriale’ del loro autore”. Tali scelte legislative hanno trovato ulteriore conferma nell'estensione della confisca “allargata” ad una ampia platea di delitti contro la pubblica amministrazione, disposta dall'art. 1, comma 220, della legge n. 296 del 2006. Peraltro, la Corte ha anche rilevato che il delitto di ricettazione – oggetto della censura ed integrato dal fatto di “chi, a fini di profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare” – “resta, per sua natura, un delitto idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione ‘sociologica’, di essere perpetrato in forma ‘professionale’ o, comunque sia, continuativa”. A fronte dell'indicato processo di accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa speciale, la Corte non ha mancato di formulare l'auspicio che “la selezione dei delitti matrice da parte del legislatore avvenga, fin tanto che l'istituto conservi la sua attuale fisionomia, secondo criteri ad essa strettamente coesi e, dunque, ragionevolmente restrittivi. Ad evitare, infatti, evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale”, la rassegna dei reati presupposto deve fondarsi su “tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente anettere il patrimonio sproporzionato e ingiustificato di cui l'agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta sommersa”.

### ***2.3.2.2. La confisca per equivalente (divieto di applicazione retroattiva ai fatti depenalizzati di abuso di informazioni privilegiate commessi da insider secondari)***

La sentenza n. 223 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, dell'art. 9, comma 6, della

legge n. 62 del 2005, nella parte in cui stabilisce che la confisca per equivalente prevista dall'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005, quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all'intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina previgente. Le condotte di abuso di informazioni privilegiate commesse da *insider* secondari, previste come delitto dal previgente art. 180, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998, sono state depenalizzate e trasformate in mero illecito amministrativo dalla disposizione censurata che ha, altresì, previsto l'applicazione della confisca amministrativa di somme di denaro, beni o altre utilità appartenenti all'autore dell'illecito di valore equivalente, nel caso in cui non sia possibile procedere alla confisca diretta del prodotto, del profitto o dei beni utilizzati per commettere l'illecito. In via preliminare la Corte ha ricordato che dall'art. 25 Cost. discende un duplice divieto, cioè quello di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante; e quello di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato, quest'ultimo esplicitato in parallele disposizioni delle carte internazionali dei diritti umani (più in particolare, nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, della CEDU; nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, firmata a New York il 16 dicembre 1966, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881; nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007). La Corte si è soffermata, in particolare, sulla specifica ipotesi in cui il fatto, originariamente previsto come reato, venga successivamente trasformato in mero illecito amministrativo. In tali ipotesi – anche se formalmente le sanzioni amministrative previste in luogo di quelle penali applicabili in precedenza si connotano come sanzioni nuove, come tali applicabili solo per il futuro in forza dell'art. 11 delle Preleggi – spesso il legislatore prevede, a mezzo di apposite discipline transitorie, la loro applicabilità retroattiva ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore. In tali casi, per la Corte “la comparazione tra la gravità delle due discipline sanzionatorie (quella penale previgente, e quella amministrativa successiva) è ben possibile, e anzi doverosa, onde evitare l'applicazione retroattiva all'autore dell'illecito di una disciplina di carattere punitivo, al di là della sua formale qualificazione, più gravosa di quella in vigore al momento del fatto, in contrasto con il principio costituzionale” sopra menzionato. In via generale, una simile tecnica legislativa si sottrae a censure di illegittimità costituzionale in quanto normalmente si tratta dell'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio che risulta più favorevole. Tuttavia tale circostanza – come chiarito già nella sentenza n. 68 del 2017 che ha deciso analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata – non è pacifica in ogni occasione ma va verificata caso per caso. Ed infatti, nel caso di specie il giudice *a quo* ha evidenziato il trattamento peggiore della nuova disciplina rispetto a quella precedente. In particolare, mentre la disciplina abrogata prevedeva la reclusione fino a due anni e la multa da venti a seicento milioni di lire, unitamente alla confisca diretta dei mezzi utilizzati per commettere il reato e dei beni che ne costituiscono il profitto, per il nuovo illecito amministrativo è prevista la sanzione pecuniaria amministrativa da ventimila a tre milioni di euro (innalzabili fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito in presenza di particolari circostanze), nonché le sanzioni amministrative accessorie, la confisca amministrativa (diretta) del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, ovvero, la confisca amministrativa di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente a tale prodotto o profitto e ai beni utilizzati per commettere l'illecito. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ritenendo la disposizione censurata – che prevede l'inderogabile applicazione retroattiva della nuova disciplina sanzionatoria ai fatti pregressi – in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui impone di applicare la nuova disciplina anche qualora essa risulti in concreto più sfavorevole di quella precedentemente in vigore.

## ***2.4. La prescrizione in materia penale***

### ***2.4.1. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della “regola Taricco”***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 115 e all'ordinanza n. 243, l'analogo voce nel capitolo IV, *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

#### 2.4.2. Il termine prescrizione dei reati colposi (equiparazione al termine della fattispecie dolosa)

La sentenza n. 112 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione dei reati di frana colposa (art. 449 in riferimento all'art. 426 cod. pen.) e di naufragio colposo (art. 449 in riferimento all'art. 428 cod. pen.). In via preliminare è stato ricordato che con legge n. 251 del 2005 il tempo di prescrizione dei reati non è più determinato tramite una loro ripartizione in sei "fasce di gravità" decrescente, ma è prevista una regola unitaria in base alla quale il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale dei singoli reati, salva la previsione di una soglia minima di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato). A seguito di tale riforma – che ha comportato una generalizzata diminuzione dei termini di prescrizione dei reati di media gravità, anche per la contestuale riduzione dell'effetto dilatorio massimo degli atti interruttivi – il legislatore ha previsto, quale correttivo, il raddoppio dei termini di prescrizione per alcuni reati, tra i quali figurano i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità. Tuttavia, la suddetta previsione ha determinato in alcuni casi una anomalia poiché ha reso il termine di prescrizione per alcune fattispecie colpose più lunghe delle corrispondenti ipotesi dolose. Tale circostanza, che si verificava nel caso del delitto di incendio, ha indotto la Corte, con sentenza n. 143 del 2014, a dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale previsione in quanto contrastante con l'art. 3 Cost. dalla. In questa pronuncia – dopo aver ricordato che nel nostro ordinamento l'istituto della prescrizione ha "natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017), trovando la sua *ratio*, da un lato, nella cessazione, con il passar del tempo, dell'allarme sociale generato dal reato (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, nel "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela (sentenza n. 23 del 2013)" – è stata riconosciuta al legislatore la possibilità di introdurre deroghe alla regola generale, nella quale non può scorgersi una forma necessaria di attuazione dei principi costituzionali (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999). Tale discrezionalità legislativa, tuttavia, deve essere esercitata sempre nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee, come invece avvenuto nel caso del delitto di incendio per il quale si è operato un ribaltamento della «scala di gravità» dei reati, finendo per prevedere per la meno grave fattispecie colposa un termine prescrizione quasi doppio di quello valevole per la più grave fattispecie dolosa. Per la Corte, però, tali conclusioni non sono estensibili alle ipotesi di frana colposa (art. 449 in riferimento all'art. 426 cod. pen.) e di naufragio colposo, oggetto di scrutinio, in quanto in questi casi, diversamente dall'ipotesi scrutinata dalla sentenza n. 143 del 2014, il meccanismo del raddoppio rende il termine di prescrizione "non già nettamente più lungo (com'era per l'incendio), ma esattamente uguale a quello dei corrispondenti delitti dolosi". Diversamente, per la Corte è estensibile, *mutatis mutandis*, quanto già affermato nella sentenza n. 265 del 2017 con la quale sono state dichiarate non fondate "analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., sollevate con specifico riguardo al delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo, di cui al combinato disposto degli artt. 449 e 434 cod. pen. (cosiddetto disastro innominato colposo): delitto il cui termine prescrizione risulta anch'esso perfettamente uguale, in conseguenza del raddoppio, a quello dell'omologa figura dolosa". In questa pronuncia, è stato osservato come nella citata sentenza n. 143 del 2014 "non si fosse in alcun modo prospettata 'una inderogabile esigenza costituzionale di scaglionare i termini prescrizione in senso inverso rispetto a quanto la legge n. 251 del 2005 aveva fatto con riguardo al delitto di incendio: nel senso, cioè, che occorra stabilire, senza possibilità di eccezioni, per l'ipotesi colposa un termine diverso e più breve di quello valevole per la versione dolosa del medesimo reato' (sentenza n. 265 del 2017)". Ed in effetti, "l'equiparazione del termine prescrizione delle due forme di realizzazione dello stesso delitto – dolosa e colposa – non rappresenta affatto una 'anomalia' introdotta per la prima volta dalla legge n. 251 del 2005", ma era un fenomeno già noto nel sistema precedente. Conclusivamente, con riferimento alle due ipotesi oggetto di censura, la Corte ha ritenuto che il raddoppio del termine di prescrizione della fattispecie colposa – che comporta la sua equiparazione al termine prescrizione della corrispondente fattispecie dolosa e non già lo "scavalco" di quest'ultimo – non è irragionevole. Le due fattispecie criminose, infatti, individuano "disastri – rispettivamente, di tipo naturalistico e relativi ai trasporti marittimi – idonei anch'essi a suscitare, pur quando provocati colposamente, un marcato allarme sociale e forieri, al tempo stesso, nella generalità dei casi, di problematiche assai complesse sul piano dell'accertamento tanto del nesso causale tra condotta ed evento,

quanto della colpa, tenuto conto della pluralità di fattori che possono condizionare la verifica del disastro e delle difficoltà che spesso presenta la dimostrazione della sua prevedibilità da parte dell'agente e dell'incidenza delle regole cautelari al cui rispetto egli era tenuto”.

### **2.4.3. I reati a sfondo sessuale**

La sentenza n. 143 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità – in riferimento agli artt. 11, 117, primo comma, Cost., e 8, punto 6, della decisione quadro del Consiglio 2004/68/GAI del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile – dell'art. 6, commi 1, 4 e 5, della legge n. 251 del 2005 nella parte in cui non escludono i reati sessuali nei confronti di minori dalla più favorevole disciplina in materia di prescrizione da essa introdotta. Prima della legge n. 251 del 2005 il termine della prescrizione era stabilito per scaglioni, a seconda della fascia a cui apparteneva la pena massima del reato contestato, tenendo conto delle circostanze attenuanti e aggravanti e del bilanciamento fra le medesime. Con la riforma introdotta dalla legge n. 251 del 2005, il criterio di calcolo del termine prescrizione è stato, invece, commisurato al massimo della pena edittale stabilita dalla legge per ciascun reato, senza tener conto delle circostanze aggravanti e attenuanti, salvo alcune eccezioni e fermo restando il limite della soglia minima di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni, anche se puniti con la sola pena pecuniaria (art. 157, comma 1, cod. pen.). È stato, inoltre, evidenziato che, mentre l'originario impianto della prescrizione era articolato esclusivamente su base quantitativa, calibrato, cioè, soltanto in funzione della pena stabilita dalla legge per ciascun reato tentato o consumato, il legislatore ha poi introdotto, e via via incrementato, un criterio “misto”, nel quale accanto al parametro quantitativo è stata affiancata una disciplina speciale in rapporto a una serie di reati nominativamente indicati. Tra tali reati sono stati inseriti – dalla legge n. 172 del 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote – i reati a sfondo sessuale, per i quali i termini di prescrizione sono, di regola, raddoppiati. Il rimettente ha trascurato la complessità di tale ricostruzione in quanto non è possibile predeterminare in astratto, ma solo con riferimento al caso concreto, quale delle previsioni ricordate può produrre effetti più favorevoli o meno favorevoli all'imputato. Ciò proprio perché la normativa attualmente vigente “si è venuta a stratificare secondo connotazioni assai diversificate, sia per la molteplicità delle esigenze che la prescrizione mira a soddisfare” (quali evidenziate nelle sentenze nn. 115 del 2018, 143 del 2014, 236 del 2011, 294 del 2010 e 393 del 2006; ordinanze nn. 34 del 2009, 317 del 2000 e 288 del 1999), “sia per la variabile dinamica a cui tale istituto, pur afferendo alla sfera del diritto penale sostanziale” (come ribadito nella sentenza n. 115 del 2018), “è in concreto esposto nelle singole vicende processuali”. Per la Corte, poi, la stessa formulazione del *petitum* risente di incertezze e presenta risvolti di contraddittorietà in quanto, da un lato, con la questione sollevata si lamenta un vizio di carattere omissivo poiché la disciplina censurata avrebbe illegittimamente mancato di assicurare un adeguato risalto ai reati a sfondo sessuale commessi in danno di minori; dall'altro lato, però, il *petitum* sembra implicitamente chiedere la reviviscenza della previgente e asseritamente più severa legislazione, da applicarsi limitatamente ai suddetti reati di abuso sessuale sui minori. Al riguardo la Corte ha ribadito che “in nessun caso sarebbe dotata del potere di disegnare *ex novo* un apposito regime *ad hoc* per la prescrizione dei reati sessuali nei confronti dei minori che non sia già presente nell'ordinamento (sentenze n. 179 del 2017 e n. 236 del 2016), a ciò ostando il principio di legalità di cui all'art. 25 Cost.”. Nell'occasione è stato ribadito, altresì, quanto ai poteri in materia della Corte, che “resta impregiudicata ogni ulteriore considerazione (...) circa l'ampiezza e i limiti degli interventi manipolativi (...) in materia penale *in malam partem*, che pure sono oggetto di una significativa evoluzione giurisprudenziale (sentenze n. 5 e n. 32 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), anche alla luce del fatto che, nella giurisprudenza costituzionale, al principio della retroattività della *lex mitior* non è riconosciuto lo stesso statuto costituzionale del principio di irretroattività della norma penale sfavorevole (sentenza n. 236 del 2011) e che il principio di retroattività della legge penale più favorevole, in ogni caso, può trovare applicazione solo se tale legge sia esente da vizi di illegittimità costituzionale (sentenza n. 394 del 2006)”.

## **3. I principi costituzionali in materia processuale**

### **3.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e i limiti al controllo di costituzionalità**

“(…) il costante orientamento di questa Corte (...) riserva alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà

della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008). Nel delineare detto limite, questa Corte ha affermato che nell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale (sentenza n. 304 del 2011), precisando che il limite della manifesta irragionevolezza è valicato (...) ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004) (sentenza n. 44 del 2016)". Così la sentenza n. **225**.

"(...) secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013), nella disciplina del processo in generale, e segnatamente nel processo penale, ampia è la discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute. Si è affermato, in particolare, che non è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo; senza che nel caso di specie siano però rilevabili lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati (sentenza n. 182 del 2007)". Così la sentenza n. **236**.

### **3.2. L'effettività della tutela giurisdizionale**

Si veda nella presente sezione, in relazione alla sentenza n. **225**, la voce *La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e i limiti al controllo di costituzionalità*.

### **3.3. Gli oneri che condizionano la proponibilità dell'azione**

"È risalente – ed è stata più volte, infatti, ribadita – nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione per cui deve «escludere[rsi] che la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale implichi necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela [...], essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri [...] che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia»" (sentenza n. 98 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 162 del 2016, n. 403 del 2007, n. 251 del 2003, n. 276 del 2000, n. 132 e n. 62 del 1998, n. 113 del 1997, n. 82 del 1992 e n. 130 del 1970). Così la sentenza n. **135**.

### **3.4. L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale sul principio del ne bis in idem – Invito al legislatore**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **43**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

### **3.5. L'ingresso in sede penale di parti diverse da quelle necessarie (il divieto di chiamata in giudizio del responsabile civile da parte dell'imputato, notaio assicurato per obbligo di legge)**

Il responsabile civile (il soggetto obbligato, a norma delle leggi civili, a risarcire il danno provocato dal fatto dell'imputato: art. 185, secondo comma, cod. pen.) può essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile ovvero del pubblico ministero che, in caso di assoluta urgenza, abbia esercitato l'azione civile nell'interesse del danneggiato infermo di mente o minore. La giurisprudenza costituzionale ha sottolineato "il particolare rigore con il quale – nel sistema delineato dal codice di rito del 1988 – devono essere misurate le disposizioni che regolano l'ingresso, in sede penale, di parti diverse da quelle necessarie: e ciò a fronte dell'accentuata tendenza, caratteristica del nuovo impianto, a circoscrivere nei limiti dell'essenzialità tutte le forme di cumulo processuale, stante la maturata consapevolezza che l'incremento delle regiudicande – specie se, come quelle civili, estranee alle finalità tipiche del processo penale – non possa che aggravarne l'iter, con conseguente perdita di snellezza e celerità nelle cadenze e nei tempi di definizione (sentenza n. 75 del 2001): valori, questi, attualmente oggetto di espressa garanzia costituzionale ad opera dell'art. 111, secondo comma, Cost. (ordinanza n. 300 del 2004)". Così la sentenza n. **34** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di citare in giudizio il proprio assicuratore, quando questo sia responsabile civile *ex lege* per danni derivanti da attività professionale. La Corte non ha ritenuto estensibile all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile del notaio la *ratio decidendi* della sentenza n. 112 del 1998 che ha giudicato lesiva dell'art. 3 Cost. la denunciata disposizione nella parte in cui non prevedeva che, nel caso

di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per la circolazione di veicoli e natanti, l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale dall'imputato. Le enunciazioni di principio ivi racchiuse "si presentano intimamente saldate alle specifiche caratteristiche che rendono del tutto peculiare la posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere (...) dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, implicando una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il [...] regime ad esse riservato, tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale". La decisione del 1998 ha messo in risalto due aspetti: gli artt. 18 e 23 della legge n. 990 del 1969 (trasfusi nell'art. 144 del Codice delle assicurazioni private) – prevedendo l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore e il litisconsorzio necessario fra responsabile del danno e assicuratore nel giudizio promosso contro quest'ultimo – consentono di collocare la particolare ipotesi in discorso fra i casi cui si riferisce l'art. 185, secondo comma, cod. pen., tradizionalmente riacordato all'assunzione di una posizione di garanzia per il fatto altrui; la possibilità per il danneggiante convenuto in sede civile di chiamare in causa l'assicuratore (artt. 1917, ultimo comma, cod. civ. e 106 cod. proc. civ.) risulta connessa al diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore. A tale funzione plurima del rapporto di garanzia, "destinato a salvaguardare direttamente sia la vittima, sia il danneggiante", si è ritenuto che dovesse necessariamente corrispondere "l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di chiamata riconosciuti in sede civile", onde evitare che l'effettività della predetta funzione venisse pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale. La citata giurisprudenza successiva ha negato l'estensibilità del *decisum* ad altre ipotesi di responsabilità civile *ex lege* per fatto altrui, in cui non risultano riscontrabili le peculiarità della responsabilità civile automobilistica, ovvero all'assicurazione facoltativa. "In particolare, si è escluso che alla posizione dell'assicuratore ai sensi della legge n. 990 del 1969 potesse essere assimilata quella dell'esercente l'aeromobile, tenuto a risarcire i danni provocati da un sinistro" in base all'art. 878 cod. nav.: "all'azione diretta del danneggiato non corrisponde un rapporto interno di garanzia tra imputato e responsabile civile (...) né può intravedersi il correlativo e automatico diritto di regresso, che caratterizza la posizione del danneggiante garantito". Parimenti è stata negata l'esigenza costituzionale di attribuire all'imputato la facoltà di chiamare in giudizio il proprio assicuratore della responsabilità civile, nel caso di assicurazione facoltativa: con l'ordinario contratto di assicurazione, l'assicuratore non assume alcun obbligo di risarcimento nei confronti dei terzi ma soltanto un obbligo di tenere indenne l'assicurato che ne faccia richiesta. "Mancano pertanto, nel processo penale, sia il presupposto oggettivo-sostanziale (obbligo del risarcimento *ex lege*), sia il presupposto soggettivo-processuale (destinatario del diritto all'indennizzo) per l'esercizio diretto dell'azione civile da parte del danneggiato: donde l'evidente diversità della posizione dell'assicuratore rispetto a quella che caratterizza la figura del responsabile civile". Con specifico riguardo all'assicurazione del notaio, essa ha natura obbligatoria e "se per un verso garantisce, come ogni altra, l'assicurato, per altro verso è destinata – negli intenti del legislatore – a tutelare anche l'interesse del terzo danneggiato dall'attività notarile alla certezza del ristoro del pregiudizio patito". Tuttavia, "il legislatore non si è spinto sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella che contraddistingue la responsabilità civile automobilistica": elemento dirimente al fine sia di "escludere che la posizione dell'assicuratore possa essere inquadrata nel paradigma del responsabile civile *ex lege*", sia di attribuire alla richiesta pronuncia additiva "la valenza di innovazione sistematica, riservata alla discrezionalità del legislatore".

### ***3.6. Il patrocinio a spese dello Stato (l'impugnazione dichiarata inammissibile per motivi sopravvenuti)***

La sentenza n. 16 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, secondo e terzo comma, e 36 Cost., dell'art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002, , recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui prevede che non sia liquidato il compenso al difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato qualora l'impugnazione sia dichiarata inammissibile, senza permettere alcuna distinzione in merito alla causa d'inammissibilità. Per la Corte il risultato che il rimettente mira a raggiungere attraverso una sentenza di accoglimento "è già consentito dalla disposizione censurata, se interpretata attraverso il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici, e in particolare alla *ratio legis*". Il giudice *a quo*, infatti, muove da una erronea premessa interpretativa in quanto, pur individuando

correttamente la *ratio* della disposizione censurata, che risiede nella finalità di impedire che vengano posti a carico della collettività i costi dei compensi per attività difensive superflue o irrilevanti, non ne ha tratto le dovute conseguenze. Non è condivisibile l'idea che il tenere letterale della disposizione preclude di distinguere tra le varie cause che determinano l'inammissibilità dell'impugnazione. Al riguardo è stato, infatti, ricordato che “l'interpretazione letterale è solo il primo momento dell'attività interpretativa, che si completa con la ricerca e la verifica delle ragioni e dello scopo per cui la disposizione è stata posta (art. 12, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile)”.

### **3.7. Il principio di ragionevole durata del processo**

“(…) in relazione al principio di ragionevole durata del processo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che – «alla luce dello stesso richiamo al connotato di ragionevolezza, che compare nella formula costituzionale – possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)» (sentenza n. 12 del 2016)”. Così la sentenza n. 91.

### **3.8. La proposizione della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata del processo**

La sentenza n. 88 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011, nella parte in cui – nel significato ormai assunto a “diritto vivente” – non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto. La Corte ha ricordato che già nella sentenza n. 30 del 2014 era stata riscontrata la lesione dei citati parametri, evidenziando “la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, [...] la ‘priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario’ [...]e] che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sentenza n. 30 del 2014)”. Sono state, poi, evidenziate le modifiche alla legge n. 89 del 2001 introdotte dall'art. 1, commi 777, 781 e 782, della legge n. 208 del 2015 con la previsione di una serie di rimedi preventivi il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione che, in relazione alle diverse tipologie processuali, consistono o nell'impiego di riti semplificati già previsti dall'ordinamento o nella formulazione di istanze acceleratorie. Tuttavia, la Corte – dopo aver ricordato la costante giurisprudenza della Corte EDU favorevole all'introduzione di rimedi preventivi anche in combinazione con quelli indennitari – ha ritenuto l'iniziativa legislativa non idonea a sopperire alla carenza di effettività della precedente disciplina in quanto i menzionati rimedi preventivi non possono operare in tutti i casi ma sono previsti solo per i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione. Al riguardo, è stato inoltre chiarito che “l'invocata pronuncia additiva non può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all'equa riparazione, collegandolo, nell'*an* e nel *quantum*, all'esito del giudizio in cui l'eccessivo ritardo è maturato (sentenza n. 30 del 2014)”. Infatti, “(…) di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma [...] omette di prevedere. [...] Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione» (sentenza n. 113 del 2011)”.

### **3.9. Le modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo**

La sentenza n. 135 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, commi primo e secondo, 113, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6 e 13 CEDU, in quanto, regolando le modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo, detterebbe una disciplina ingiustificatamente favorevole all'amministrazione debitrice e lederebbe irragionevolmente il diritto del creditore di difendersi in un giusto processo. La Corte ha

smentito l'assunto, neppure confortato dal diritto vivente, secondo cui la denunciata normativa avrebbe aggiunto, ai fini dell'esperimento dell'esecuzione forzata o della proponibilità del ricorso per ottemperanza, al termine di 120 giorni già previsto in via generale, per tutti i crediti vantati nei confronti delle amministrazioni statali, dall'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 l'ulteriore termine dilatorio di sei mesi decorrente dalla data di adempimento dei peculiari obblighi comunicativi imposti al creditore. Il presupposto interpretativo è stato disatteso "sia perché pretende di desumere, per implicito, da una disposizione transitoria – non censurata come tale – ciò che la disciplina a regime non dice e (...) esplicitamente anzi smentisce (dacché per testuale dettato del comma 7 i creditori non possono procedere ad esecuzione «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5» e cioè appunto, e solo, il termine dilatorio di «sei mesi dalla data in cui sono assolti gli obblighi previsti dai commi precedenti»); sia perché non tiene conto del chiaro carattere di specialità del regime di riscossione dei crediti *ex lege* n. 89 del 2001 (...). Un regime dichiaratamente riferito, ed innegabilmente conformato, alle peculiarità, e attuali dimensioni, del corrispondente debito dell'amministrazione e delle procedure attivate per la sua esecuzione, che hanno finito con l'ingenerare una sorta di contenzioso parallelo a quello delle liti presupposte". Correttamente interpretata, la normativa è risultata conforme all'art. 3 Cost., escludendo la non cumulabilità dei suddetti termini ogni profilo di disparità di trattamento. Inoltre, la non coincidenza dei termini è giustificata dalla "specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione". Né l'onere di produrre la dichiarazione sostitutiva (attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi ancora a carico dell'amministrazione e la prescelta modalità di riscossione) e i documenti di cui al comma 1, relativamente a dati comunque in possesso del creditore, è stato reputato tale da rendere la posizione del titolare di credito *ex lege* n. 89 del 2001 peggiore rispetto a quella del creditore ordinario, che deve pur sempre porre in essere gli adempimenti previsti dalle norme di contabilità di Stato. La nuova procedura di pagamento ha attuato "un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto (ciò che non è, appunto, in alcun modo impedito né reso eccessivamente gravoso) con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso anormale delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001. Obiettivo, questo, in vista del quale rileva anche l'effetto deflattivo riconducibile agli adempimenti preventivi *sub* comma 1, che possono consentire all'amministrazione di pagare quanto dovuto *ex iudicato* entro (...) sei mesi (...), così evitando successive procedure esecutive". Alla dedotta violazione dei restanti parametri si è replicato che la norma "ha introdotto (...) solo l'onere, per i creditori di indennizzi *ex lege* n. 89 del 2001, di collaborare con l'amministrazione, attraverso una dichiarazione (che può essere presentata congiuntamente o pedissequamente alla notifica del decreto che costituisce il titolo) completa delle informazioni relative alla situazione creditoria, al fine di ottenerne il pagamento entro i sei mesi successivi, trascorsi inutilmente i quali essi potranno agire in sede esecutiva. Si tratta, dunque, di un meccanismo procedimentale, non irragionevole, che non impedisce la tutela giurisdizionale, ma solo, appunto, la differisce (per un tempo non eccessivo) e la rende anzi eventuale, in coerenza con gli obiettivi generali di razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa"; né arreca alcun *vulnus* alla pienezza ed effettività dei crediti in esame.

## Sezione II

### *I rapporti etico sociali*

#### **1. La persona**

##### **1.1. La gratuità dell'ufficio tutelare (in quanto espressivo di un dovere sociale di alto valore morale), salvo il caso dell'amministrazione del patrimonio dell'incapace**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, la voce *La rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati (l'esclusione dell'indennità prevista in caso di amministrazione del patrimonio dell'incapace) infra Lo straniero*.

#### **2. Famiglia e filiazione**

##### **2.1. L'equiparazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo come riflesso del più generale principio di unicità della condizione di figlio**

“(...) sotto il profilo civilistico piena è l'assimilazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo e, quanto al profilo penalistico sostanziale, lo stesso trattamento sanzionatorio ricorre per i fatti in danno del figlio naturale e del figlio adottivo, salvo che per l'omicidio”. L'art. 315 cod. civ., novellato dalla legge n. 219 del 2012, “ha ridefinito la condizione della filiazione prevedendo in generale che tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico. Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 286 del 2016, con tale revisione della disciplina della filiazione, il legislatore ha posto le basi per la completa equiparazione della disciplina dello *status* di figlio legittimo, figlio naturale e figlio adottato, riconoscendo l'unicità dello *status* di figlio. D'altra parte, nella materia penale parimenti si riscontra un'analogia equiparazione tra figlio naturale e figlio adottivo”, nel regime sanzionatorio, tra gli altri, dei reati di lesioni volontarie, prostituzione minorile, pornografia minorile e violenza sessuale. Un trattamento differenziato tra figlio naturale e figlio adottivo “è, eccezionalmente, previsto (...) con riferimento al reato di omicidio volontario. (...) Nel sistema rimane, discutibilmente, ancor oggi più grave l'omicidio del figlio naturale rispetto a quello del figlio adottivo (...). Il diverso regime dell'aggravante si fonda sul presupposto della consanguineità, risultante – in via eccezionale, quale precipitato di concezioni antiche – dalla contrapposizione tra discendente e figlio adottivo”. Così la sentenza n. **236**.

##### **2.2. L'indennità di maternità al padre adottivo in sostituzione della madre rinunciataria (il principio di parità tra genitori adottivi)**

La sentenza n. **105** ha dichiarato inammissibili, per carenza del percorso argomentativo, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 80 del 2015), impugnati, in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 29, primo comma, 31, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost., 12 e 14 CEDU, 21 e 23 CDFUE, nella parte in cui vietano l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo anche nel caso in cui la madre vi abbia rinunciato. Il rimettente non ha pienamente valutato le implicazioni e le ricadute sulla controversia *a quo* della sentenza n. 385 del 2005 che ha giudicato illegittime le censurate disposizioni nella parte in cui non prevedevano il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima. Nell'occasione, la Corte rilevò che il legislatore del 2001 aveva riconosciuto il diritto all'indennità al padre adottivo o affidatario lavoratore dipendente e l'aveva escluso per i liberi professionisti. Simile disparità rappresentava “un *vulnus* sia del principio di parità di trattamento tra le figure genitoriali e fra lavoratori autonomi e dipendenti, sia del valore della protezione della famiglia e della tutela del minore” e contraddiceva la *ratio* degli istituti a tutela della maternità, che “non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati alla difesa del preminente interesse del bambino che va tutelato non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere

relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità (sentenza n. 179 del 1993)”. “L’astensione dal lavoro, nei casi dell’affidamento e dell’adozione, si prefigge di garantire una completa assistenza al bambino nella delicata fase del suo inserimento nella famiglia e l’effettiva parità di trattamento tra i genitori, liberi di accordarsi sull’organizzazione familiare più adeguata, risponde al preminente interesse del minore” (sentenza n. 285 del 2010). In conseguenza della richiamata dichiarazione di illegittimità, “la regola che preclude al padre adottivo il godimento dell’indennità di maternità, in posizione di parità con la madre, ha cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione” ai sensi degli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale “corredate dall’addizione di un principio, enunciato in maniera puntuale e quindi suscettibile di diretta applicazione, impongono di ricercare all’interno del sistema la soluzione più corretta” (sentenza n. 32 del 1999), “anche quando la sentenza ne ha rimesso l’attuazione al legislatore”, poiché è dovere del giudice, chiamato ad applicare la Costituzione e le sentenze adottate dalla Corte a garanzia della stessa, “fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell’ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione”. In conclusione, il principio di parità tra i genitori adottivi conforma la disciplina dell’indennità di maternità, che ormai vive nell’ordinamento, innervata dal principio ordinatore introdotto dalla sentenza del 2005 e confermato dalla giurisprudenza di legittimità. A tale principio, “enunciato in maniera puntuale nei termini di una perfetta parità tra i genitori adottivi, il giudice dovrà dunque fare riferimento per individuare un criterio di giudizio della controversia che è chiamato a decidere”.

### ***2.3. L’accesso agli asili nido pubblici***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 107, l’analogo voce *infra* in *L’assistenza*.

### ***2.4. Il bilanciamento fra l’interesse del minore e le esigenze di difesa sociale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 107, la voce *L’accesso agli asili nido pubblici* in *L’assistenza*.

## ***3. Le unioni civili***

### ***3.1. L’esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell’unione civile***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 212, l’analogo voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)*.

### ***3.2. L’annullamento dell’annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell’unione civile***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 212, l’analogo voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)*.

## ***4. L’istruzione***

### ***4.1. I corsi abilitanti per l’insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado***

Si veda la sentenza n. 62 in *Principi fondamentali – I principi di uguaglianza e di ragionevolezza – Il principio di uguaglianza in senso stretto – Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse*.

### ***4.2. La rilevanza sociale del servizio scolastico***

“Il comma 85 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai

requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono, peraltro, che sia garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003, rispettivamente, punto 6., punto 8.2. e punto 7. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 50 del 2008, punto 9. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. **71**.

## **5. Il diritto alla salute**

### **5.1. La prevenzione e il principio di precauzione**

“A fronte di una copertura vaccinale insoddisfacente nel presente e incline alla criticità nel futuro, questa Corte ritiene che rientri nella discrezionalità – e nella responsabilità politica – degli organi di governo apprezzare la sopraggiunta urgenza di intervenire, alla luce dei nuovi dati e dei fenomeni epidemiologici frattanto emersi, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione” (sentenza n. **5**).

### **5.2. Il diritto alla cura efficace, in condizione di eguaglianza in tutto il Paese**

“Questa Corte ha già chiarito che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo (come ritenuto nelle sentenze appena citate) per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altri. Se è vero che il «confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia» (sentenza n. 169 del 2017), a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili”. Così la sentenza n. **5**.

### **5.3. La flessibilità della normativa in campo sanitario in funzione dell'evoluzione delle conoscenze medico-scientifiche**

“Nel presente contesto (...) il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata. In questa prospettiva di valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario, il legislatore – ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter del decreto-legge n. 73 del 2017, come convertito – ha opportunamente introdotto in sede di conversione un sistema di monitoraggio periodico che può sfociare nella cessazione della obbligatorietà di alcuni vaccini (...). Questo elemento di flessibilizzazione della normativa, da attivarsi alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate, denota che la scelta legislativa a favore dello strumento dell'obbligo è fortemente ancorata al contesto ed è suscettibile di diversa valutazione al mutare di esso”. Così la sentenza n. **5**, che ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017, sull'obbligo vaccinale dei minori.

### **5.4. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori**

La sentenza n. **5** ha dichiarato non fondate, in riferimento a tutte le censure, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'introduzione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. La Regione contesta l'asserita repentina introduzione degli obblighi, ritenendo che il legislatore non abbia bilanciato in modo equilibrato, conformemente al principio di proporzionalità, la tutela della salute, collettiva e individuale, e l'autodeterminazione

personale in materia sanitaria, garantita dagli artt. 2, 3 e 32 Cost., nonché dagli artt. 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'art. 8 della Convenzione EDU, e dagli artt. 5, 6 e 9 della Convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina. Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata, per conseguire gli auspicati obiettivi di prevenzione sanitaria, adotta misure più severe di quelle che sarebbero strettamente necessarie, prevedendo l'obbligo anziché la persuasione; le sanzioni sarebbero o non realmente dissuasive ovvero eccessive; sarebbe violato il principio di precauzione, mancando una previa accurata valutazione della situazione epidemiologica ed una apposita sperimentazione (la Regione afferma che le norme censurate avrebbero introdotto «una sorta di grottesca “sperimentazione di massa” obbligatoria (...), senza il sostegno di un preventivo sistema di farmacovigilanza e senza una supervisione bioetica»). La Corte, preliminarmente, ripercorre la sua giurisprudenza in materia di vaccinazioni, secondo cui: a) l'art. 32 Cost. postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (da ultimo sentenza n. 268 del 2017), nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai loro compiti di cura (*ex multis*, sentenza n. 258 del 1994); b) la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.: se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili, e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990). La Corte constata, poi, che i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici (la libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie, la tutela della salute individuale e collettiva, l'interesse del minore) e che il temperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo. Questa discrezionalità deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (sentenza n. 282 del 2002). Di poi, la Corte passa in rassegna la varietà di approcci che emerge sul tema nel diritto comparato ed illustra l'evoluzione della legislazione italiana in materia, in cui si registra il susseguirsi di politiche vaccinali di vario segno, incentrate talvolta più sull'obbligo talaltra più sulla raccomandazione. Dopo aver rilevato che negli anni più recenti, si è assistito a una flessione preoccupante delle coperture, alimentata anche dal diffondersi della convinzione – priva di basi scientifiche – che le vaccinazioni siano inutili, se non addirittura nocive, la Corte afferma che oggi si assiste a una inversione di tendenza – dalla raccomandazione all'obbligo di vaccinazione – in cui si inserisce anche la normativa oggetto del presente giudizio. Tutto ciò considerato, la Corte così riconosce la ragionevolezza della disciplina censurata: “Valutata alla luce del contesto descritto nei suoi tratti essenziali, la scelta del legislatore statale non può essere censurata sul piano della ragionevolezza per aver indebitamente e sproporzionatamente sacrificato la libera autodeterminazione individuale in vista della tutela degli altri beni costituzionali coinvolti, frustrando, allo stesso tempo, le diverse politiche vaccinali implementate dalla ricorrente. Il legislatore, infatti, intervenendo in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia, ha reso obbligatorie dieci vaccinazioni: meglio, ha riconfermato e rafforzato l'obbligo, mai formalmente abrogato, per le quattro vaccinazioni già previste dalle leggi dello Stato, e l'ha introdotto per altre sei vaccinazioni che già erano tutte offerte alla popolazione come “raccomandate”. Non è corretto, dunque, affermare – come fa la ricorrente – che la legge ha repentinamente introdotto dal nulla l'imposizione di un ampio numero di vaccinazioni; essa ha invece innovato il titolo giuridico in nome del quale alcune vaccinazioni sono somministrate, avendo reso obbligatorio un certo numero di vaccinazioni che in precedenza erano, comunque, già raccomandate. Indubbiamente, il vincolo giuridico si è fatto più stringente: ciò che in precedenza era raccomandato, oggi è divenuto obbligatorio. Ma nel valutare l'intensità di tale cambiamento – ai fini del giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con il decreto-legge n. 73 del 2017 e della conseguente compressione dell'autonomia regionale – occorre peraltro tenere presenti due ordini di considerazioni. Il primo è che nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra

raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda la sentenza n. 268 del 2017). In quest'ottica, occorre considerare che, anche nel regime previgente, le vaccinazioni non giuridicamente obbligatorie erano comunque proposte con l'autorevolezza propria del consiglio medico. Il secondo è che nel nuovo assetto normativo, basato, come si è detto sull'obbligatorietà (giuridica), il legislatore in sede di conversione ha ritenuto di dover preservare un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione: in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, l'art. 1 comma 4 del d.l. n. 73 del 2017, prevede un procedimento volto in primo luogo a fornire ai genitori (o agli esercenti la potestà genitoriale) ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e a sollecitarne l'effettuazione. A tale scopo, il legislatore ha inserito un apposito colloquio tra le autorità sanitarie e i genitori, istituendo un momento di incontro personale, strumento particolarmente favorevole alla comprensione reciproca, alla persuasione e all'adesione consapevole. Solo al termine di tale procedimento, e previa concessione di un adeguato termine, potranno essere inflitte le sanzioni amministrative previste, peraltro assai mitigate in seguito agli emendamenti introdotti in sede di conversione. Nel presente contesto, dunque, il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la coerenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata. In questa prospettiva di valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario, il legislatore – ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, del d.l. n. 73 del 2017 – ha opportunamente introdotto in sede di conversione un sistema di monitoraggio periodico che può sfociare nella cessazione della obbligatorietà di alcuni vaccini (e segnatamente di quelli elencati all'art. 1, comma 1-bis: anti-morbillo, anti-rosolia, anti-parotite, anti-varicella). Questo elemento di flessibilizzazione della normativa, da attivarsi alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate, denota che la scelta legislativa a favore dello strumento dell'obbligo è fortemente ancorata al contesto ed è suscettibile di diversa valutazione al mutare di esso”.

### ***5.5. La libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie (l'incriminazione dell'aiuto al suicidio)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 207, la voce *L'incriminazione dell'aiuto al suicidio, funzionale alla tutela del diritto alla vita, specialmente delle persone più deboli e vulnerabili – Invito al legislatore a tutelare l'autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, anche finalizzate a liberarlo dalle sofferenze per una morte ritenuta dignitosa in I principi civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

## **6. La disabilità**

### ***6.1. Il congedo straordinario retribuito concesso al figlio per l'assistenza al genitore gravemente disabile (estensione del beneficio al figlio che instauri la convivenza con il genitore successivamente alla presentazione della richiesta)***

La sentenza n. 232 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost., dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non includeva nel novero dei legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta, ancora non convivesse con il genitore gravemente disabile, ma che tale convivenza successivamente instaurasse, in caso di mancanza, decesso o patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria secondo l'ordine normativamente determinato. L'istituto del congedo straordinario, “circoscritto a ipotesi tassative e contraddistinto da presupposti rigorosi”, è previsto per l'assistenza a persona in condizioni di disabilità grave debitamente accertata. Esso non può superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di *handicap* ed è retribuito con un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, configurandosi come un periodo di sospensione del rapporto di lavoro coperto da contribuzione figurativa. Sul versante soggettivo, il congedo spetta, in primo luogo, al coniuge convivente, legittimato a goderne entro sessanta giorni della richiesta; in caso di mancanza,

decesso o patologie invalidanti del coniuge convivente, subentrano il padre o la madre anche adottivi. La mancanza, il decesso o le patologie invalidanti dei genitori conferiscono a uno dei figli conviventi il diritto di richiedere il congedo straordinario, che è poi riconosciuto in favore di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi quando anche i figli conviventi manchino, siano deceduti o soffrano di patologie invalidanti. L'ambito di applicazione dell'istituto è stato progressivamente esteso per impulso della giurisprudenza costituzionale e del legislatore che ne ha recepito le indicazioni. In particolare, la Corte ha ampliato la platea dei beneficiari, includendovi dapprima i fratelli o le sorelle conviventi con il disabile, anche nell'ipotesi in cui i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio perché a loro volta inabili (sentenza n. 233 del 2005), e successivamente, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti, il coniuge convivente (sentenza n. 158 del 2007), il figlio convivente, nell'ipotesi di assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura del disabile (sentenza n. 19 del 2009), e, da ultimo, i parenti o gli affini entro il terzo grado conviventi, in caso di mancanza, decesso o patologie invalidanti degli altri legittimati (sentenza n. 203 del 2013). Il congedo, "originariamente concepito come strumento di tutela rafforzata della maternità in caso di figli portatori di *handicap grave*", "ha finito così con l'assumere una portata via via più ampia, in armonia con l'esigenza di salvaguardare la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene" e di "tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità delle relazioni e di promuoverne una piena integrazione" (sentenza n. 158 del 2018). "Nell'estendere il congedo straordinario oltre l'originaria cerchia dei genitori, il legislatore ha attribuito rilievo esclusivo alla preesistente convivenza con il disabile, al fine di salvaguardare quella continuità di relazioni affettive e di assistenza che trae origine da una convivenza già in atto. La convivenza non si esaurisce in un dato meramente formale e anagrafico, ma esprime, nella quotidiana condivisione dei bisogni e del percorso di vita, una relazione di affetto e di cura. Tale presupposto, ispirato a una finalità di preminente tutela del disabile, rischia nondimeno, per una sorta di eterogenesi dei fini, di pregiudicarlo, quando manchino i familiari conviventi indicati in via prioritaria dalla legge e vi sia solo un figlio, all'origine non convivente, pronto a impegnarsi per prestare la necessaria assistenza. In questa specifica circostanza, l'ancoraggio esclusivo al criterio della convivenza finisce con il vanificare la finalità del congedo straordinario. Quest'ultimo mira a colmare le lacune di tutela e a far fronte alle emergenti situazioni di bisogno e alla crescente richiesta di cura che origina, tra l'altro, dai cambiamenti demografici in atto, in particolare, a quelle situazioni di disabilità che si possono verificare in dipendenza di eventi successivi alla nascita o in esito a malattie di natura progressiva o, ancora, a causa del naturale decorso del tempo (...). Un criterio selettivo così congegnato compromette il diritto del disabile di ricevere la cura necessaria dentro la famiglia, proprio quando si venga a creare una tale lacuna di tutela e il disabile possa confidare – come *extrema ratio* – soltanto sull'assistenza assicurata da un figlio ancora non convivente al momento della richiesta di congedo. Tali situazioni sono ugualmente meritevoli di adeguata protezione, poiché riflettono i mutamenti intervenuti nei rapporti personali e le trasformazioni che investono la famiglia, non sempre tenuta insieme da un rapporto di prossimità quotidiana, ma non per questo meno solida nel suo impianto solidaristico. Può dunque accadere che la convivenza si ristabilisca in occasione di eventi che richiedono la vicinanza (...) quale presupposto per elargire la cura al disabile. Il ricomporsi del nucleo familiare si caratterizza in questi casi per un ancor più accentuato vincolo affettivo. Il requisito della convivenza *ex ante*, inteso come criterio prioritario per l'identificazione dei beneficiari del congedo, si rivela idoneo a garantire, in linea tendenziale, il miglior interesse del disabile. Tale presupposto, tuttavia, non può assurgere a criterio indefettibile ed esclusivo, così da precludere al figlio, che intende convivere *ex post*, di adempiere in via sussidiaria e residuale i doveri di cura e di assistenza, anche quando nessun altro familiare convivente, pur di grado più lontano, possa farsene carico". La preclusione sacrificava in maniera irragionevole e sproporzionata l'effettività dell'assistenza e dell'integrazione del disabile nella famiglia. "Il figlio che abbia conseguito il congedo straordinario ha (...) l'obbligo di instaurare una convivenza che garantisca al genitore disabile un'assistenza permanente e continuativa".

## **7. L'assistenza**

### **7.1. L'erogazione di provvidenze o sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (diritti fondamentali strettamente inerenti alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana)**

"Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di

provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). In particolare, ha scritto questa Corte, quando ciò «[...] risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010)”. Così la sentenza n. 87.

### **7.2. L’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 106, la corrispondente voce *infra* in *Lo straniero*.

### **7.3. L’accesso agli asili nido pubblici**

In linea di principio, “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili”, tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) ed essere “in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze” (sentenze nn. 168 del 2014 e 40 del 2011). L’introduzione di regimi differenziati “è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*” (sentenza n. 172 del 2013). Mentre la residenza “costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (...). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale” (sentenza n. 222 del 2013). In linea con tali orientamenti, la sentenza n. 107 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31, secondo comma, 117, primo comma, 120, primo comma, Cost. e 21 TFUE, l’art. 1, comma 1, della legge veneta n. 6 del 2017, nella parte in cui, modificando l’art. 8, comma 4, della legge regionale n. 32 del 1990, introduceva un ulteriore titolo di precedenza per l’ammissione all’asilo nido a favore dei figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestassero attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi di cassa integrazione, mobilità o disoccupazione. Preliminarmente, si è chiarito che la disposizione “non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un titolo di precedenza” prevalente sui criteri fissati dai singoli comuni e accostato al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, certamente operante in via prevalente e non sussidiaria. L’interpretazione letterale e i lavori preparatori hanno confermato la *ratio legis* di privilegiare le coppie da lungo tempo venete in cui entrambi i genitori lavorano; inoltre, la norma, pur non disciplinando un requisito di accesso, fissava un titolo di precedenza a favore di un’ampia categoria di persone, producendo così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto (data la notoria scarsità di asili nido pubblici). La Corte si è poi soffermata sulla funzione degli asili nido, osservando che essi “hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l’asilo nido privato o una *baby-sitter*” e che la relativa disciplina rivela “l’intento di favorire l’accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la funzione familiare”. La configurazione della residenza o dell’occupazione protratta come titolo di precedenza per l’accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si poneva “in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili, il cui servizio risponde direttamente alla finalità di

uguaglianza sostanziale (...) in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese". Il servizio dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale; invece, la norma prescindeva totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto, adottava un criterio in contrasto con lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità ed evitare discriminazioni. Ugualmente evidente è risultata l'estraneità alla funzione educativa degli asili nido del radicamento territoriale richiesto dalla norma, che riferiva il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell'attività educativa, "essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri". Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, si è osservato che il requisito della residenza protratta "integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza. (...) chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al *welfare* di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura)". La norma ha altresì violato il diritto di ogni cittadino dell'Unione europea di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia ha affermato che una normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per avere esercitato la libertà di circolazione e soggiorno, "costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione", giustificabile solo se "basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate" e "proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale" (sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses; 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart; 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese). La Corte europea "non esclude *a priori* l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia troppo esclusivo, potendo sussistere altri elementi rivelatori del nesso reale tra il richiedente e lo Stato". La norma veneta è stata allora reputata difettosa già in relazione allo scopo di riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto e "sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto". Analoghe disposizioni sono state già caducate dalle sentenze nn. 190 e 168 del 2014 e 264 del 2013. Il legislatore territoriale ha violato ulteriormente l'art. 120, primo comma, Cost. che vieta di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il divieto è, infatti, idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti menzionati nell'indicato parametro, come si può ricavare dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. che codifica il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà. La Corte ha verificato se la limitazione prevista fosse costituzionalmente tollerabile posto che il divieto "non va inteso in modo assoluto, dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali". Al riguardo, "occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione" (sentenza n. 51 del 1991). La norma è apparsa inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test dal momento che "non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto (...), e

che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione". Essa ha ostacolato l'esercizio dei diritti previsti dall'art. 120 Cost., essendo evidente che un genitore tenuto a trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro potesse trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se privo dei mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato. Infine, la norma ha tradito il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost. che impegna la Repubblica a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo. Essa, pur non incidendo sul *quantum* e sul *quomodo* del servizio degli asili nido, ne ha distorto la funzione, "indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto". In tal modo, veniva perseguito un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, creandosi "le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido".

#### **7.4. Il sostegno al pagamento del canone di locazione in favore degli stranieri extracomunitari**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 166, la corrispondente voce *infra* in *Lo straniero*.

## **8. Lo straniero**

### **8.1. L'obbligo vaccinale**

"(...) la potestà legislativa dello Stato in materia di «tutela della salute» sorregge anche la previsione degli obblighi vaccinali nei confronti dei minori stranieri: infatti, non solo la protezione vaccinale attiene al nucleo irriducibile del diritto alla salute, che spetta a ciascun essere umano (sentenze n. 299 e n. 269 del 2010, n. 252 del 2001); ma gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attraverso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale". Così la sentenza n. 5.

### **8.2. L'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica**

La sentenza n. 106 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 13 del 2017 che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), stabilisce che il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari, prima individuato nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa, sia sostituito dalla regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale». La Corte ha ravvisato il manifesto contrasto della disciplina censurata con le richiamate disposizioni della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 che riconosce al cittadino di paese terzo, che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risiede nello Stato per almeno cinque anni, lo *status* di soggiornante di lungo periodo (con il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno da parte del questore), ed acquista, con ciò, anche il diritto all'assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini. Diversamente, la disposizione censurata prescrive – per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria (che possono comunque divenire tali in base ad un periodo quinquennale di residenza in Italia) – un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. La Corte ha ricordato che in altre occasioni è stato riconosciuto alle Regioni la possibilità di richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008), purché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013). Al riguardo, in riferimento ad una legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, è stato già affermato che "la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda

anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (sentenza n. 168 del 2014)". Pertanto, una tale valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è a maggior ragione riferibile anche alla disposizione regionale censurata.

### **8.3. Il sostegno al pagamento del canone di locazione (requisito di durata della residenza)**

La sentenza n. 166 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 11, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008 il quale stabiliva, ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi dovessero prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella stessa Regione. Il sostegno alle abitazioni in locazione, consistente in un contributo destinato al pagamento del canone da erogarsi a soggetti in situazione di indigenza qualificata, è stato istituito dall'art. 11 della legge n. 431 del 1998. In origine, ne erano destinatari tutti i conduttori, titolari di un contratto di locazione registrato, che, per basso reddito ed elevate soglie di incidenza del canone, potessero ritenersi in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l'onere del pagamento dell'ammontare dovuto per l'abitazione. La legge e il decreto ministeriale attuativo non facevano distinzione tra cittadini e stranieri e non menzionavano requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale; individuavano solo criteri di carattere economico per riservare la distribuzione del fondo a soggetti seriamente disagiati. Il legislatore intendeva rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione. Il contributo in oggetto si distingue da altre misure affini, quale ad esempio l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che soddisfa direttamente ed esclusivamente l'esigenza abitativa degli indigenti. "Il sostegno al pagamento del canone di locazione di alloggi, di proprietà sia pubblica sia privata, (...) soddisfa varie esigenze e reca beneficio a vari soggetti: senz'altro al conduttore indigente e ai suoi bisogni abitativi, concorrendo alla spesa per la casa in situazioni di contingente povertà economica; al locatore, che viene tutelato dai rischi di morosità dei conduttori; alla pubblica amministrazione, sopperendo alle eventuali insufficienze nell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si tratta, perciò di prestazione polifunzionale (sentenza n. 329 del 2011), suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell'*an* e nel *quantum*. La circostanza che plurime siano le esigenze che il contributo può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa. Non è di ostacolo a riconoscere che il sostegno al canone è volto a sostenere gli indigenti e a contrastare la povertà il fatto che tale beneficio sociale sia destinato a soggetti già titolari di un contratto di locazione (...): le difficoltà economiche possono manifestarsi successivamente alla locazione e in ogni caso l'erogazione del contributo è subordinata al verificarsi di documentate situazioni di povertà. Si tratta, quindi, di una misura polifunzionale la cui *ratio* è quella di sostenere gli indigenti al fine di consentire loro di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità". Dieci anni dopo l'istituzione del fondo, la censurata disposizione ha introdotto una distinzione tra i conduttori beneficiari, richiedendo ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi il requisito aggiuntivo della residenza qualificata. Per quanto riguarda, infatti, i cittadini degli Stati membri dell'Unione si applica, a seguito degli Accordi di Schengen e del Trattato di Maastricht, l'istituto della cittadinanza europea, che comprende il diritto di soggiorno e circolazione in tutto il territorio dell'Unione. Pertanto, la norma discriminava irragionevolmente i soli cittadini extracomunitari prevedendo per essi il suddetto requisito aggiuntivo rispetto agli altri di natura economica richiesti a tutti gli altri conduttori beneficiari. I dieci anni di residenza sul territorio nazionale o i cinque anni sul territorio regionale costituivano una "durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione". In primo luogo, la previsione attingeva gli estremi dell'irrazionalità intrinseca nella parte in cui esigeva una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale, dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana; in ogni caso, contrastava con la direttiva 2003/109/CE che equipara cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro. In secondo luogo, anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risultava palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore

anche per favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati e per esigenze transitorie relative a periodi limitati. Infine, “trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell’attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza”, non si è ravvisata alcuna “ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale” (sentenze nn. 106 del 2018, 222 del 2013, 40 del 2011 e 187 del 2010). Alla luce di numerosi “indici normativi e giurisprudenziali, relativi e attuativi anche di precisi obblighi assunti dallo Stato nel contesto dell’Unione europea”, il requisito della residenza decennale nel territorio dello Stato e quinquennale in quello della Regione è risultato sproporzionato e irragionevole, oltre che non rispettoso degli obblighi europei. Il legislatore resta comunque libero di individuare “altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l’erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi per l’alloggio, nei limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza”.

#### ***8.4. La rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati (l’esclusione dell’indennità prevista in caso di amministrazione del patrimonio dell’incapace)***

“Nell’ordinamento italiano l’ufficio tutelare è sempre gratuito, a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e l’equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi sono oneri derivanti dall’amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell’incapace. All’ufficio del tutore, infatti, non corrisponde un impiego o una prestazione professionale, integrando il suo adempimento un dovere sociale di alto valore morale; l’equa indennità che (...) si riferisce ai casi di gestione di un patrimonio, non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell’attività di amministrazione del patrimonio del pupillo, alla quale l’ufficio tutelare lo obbliga personalmente senza possibilità di nominare sostituti (...); (...) invece, l’obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro, e d’altra parte il contenuto di tale obbligo non implica la prestazione personale di servizi propri di un lavoratore domestico o di un infermiere, ben potendo il tutore, se il patrimonio lo consente, farsi autorizzare dal giudice ad assumere una o più persone di servizio oppure a collocare l’incapace in un istituto idoneo ad assisterlo, o altrimenti a chiedere il soccorso delle istituzioni pubbliche di assistenza (ordinanza n. 1073 del 1988)”. Sulla scorta dei riferiti orientamenti, la sentenza n. **218** ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge n. 47 del 2017, impugnati, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, in materia di minori stranieri non accompagnati, la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato – determinerebbero un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai tutori degli italiani, ai quali l’equa indennità di cui all’art. 379 cod. civ. sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità goduta dagli incapaci affidati alle loro cure. Invero, “il presupposto dell’indennità è costituito dall’esistenza di un patrimonio del minore (...) e il suo riconoscimento è legato all’attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute”. Del resto, l’elemento della volontarietà, indicato dalla norma, “si integra (...) con il valore sociale dell’adempimento dell’ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell’indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta”.

## ***Sezione III***

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

#### ***1. Il lavoro***

##### ***1.1. Il principio di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione***

“(…) la sufficienza e la proporzionalità della retribuzione devono essere valutate avendo riguardo al trattamento complessivo e non a una singola sua componente” (sentenze nn. 96 del 2016 e 178 del 2015). Così la sentenza n. 213.

##### ***1.2. I compensi per singole prestazioni professionali***

Afferma la sentenza n. 16 che – in base alla costante giurisprudenza della Corte – l’art. 36 Cost. “risulta mal evocato con riguardo a compensi per singole prestazioni professionali, che non si prestano a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione (da ultimo, sentenza n. 13 del 2016)”.

##### ***1.3. Il passaggio dei dipendenti pubblici dal TFS al TFR: soppressione del contributo obbligatorio a carico dei lavoratori e corrispondente riduzione della retribuzione lorda***

La sentenza n. 213 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., dell’art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, che – nel disciplinare il passaggio dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal trattamento di fine servizio (TFS) al trattamento di fine rapporto (TFR) – demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire, ferma restando l’invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all’applicazione del TFR. Il d.P.C.m. 20 dicembre 1999 ha soppresso, per i dipendenti che transitano al regime del TFR, la trattenuta a carico dei lavoratori destinata a finanziare le pregresse forme di trattamento di fine servizio; e, per assicurare l’invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali, ha disposto la riduzione della retribuzione lorda, in misura pari al soppresso contributo previdenziale obbligatorio. La disciplina “si colloca nella complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato” (sentenza n. 244 del 2014). “Il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, ha scandito la descritta transizione secondo un percorso graduale, che investe anche la disciplina delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti pubblici, progressivamente ricondotte all’unitaria matrice civilistica del trattamento di fine rapporto”. In tale gradualità “si inquadra la coesistenza del regime del trattamento di fine servizio con il regime del trattamento di fine rapporto”, applicato a coloro che abbiano aderito alla previdenza complementare o siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000 o con contratto a tempo determinato per i periodi di lavoro successivi al 30 maggio 2000. La soppressione della trattenuta concorre a differenziare la fattispecie in esame da quella valutata dalla sentenza n. 223 del 2012, relativa all’art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 che statuiva l’applicazione delle regole di computo del TFR, a decorrere dal 1° gennaio 2011, per le anzianità contributive dei trattamenti di fine servizio dei lavoratori pubblici in regime di TFS. Detta disposizione non escludeva che sul lavoratore continuasse a gravare la rivalsa del 2,50 per cento prevista dall’art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973 e su tale aspetto si è incentrata la declaratoria di incostituzionalità. La rivalsa, “giustificata a fronte di un miglior trattamento di fine rapporto”, “si rivelava priva di ogni apprezzabile ragion d’essere nel diverso sistema del TFR dei dipendenti pubblici (...). Il permanere della trattenuta a carico del dipendente era il frutto della commistione della disciplina del TFS, nel suo tratto caratteristico della rivalsa, con l’eterogenea regolamentazione del TFR e così determinava una diminuzione della retribuzione e, nel contempo, la diminuzione della quantità di TFR maturata nel tempo (...), con un trattamento peggiore dei lavoratori pubblici in regime di TFR rispetto ai lavoratori privati, esentati da ogni rivalsa”. In attuazione della pronuncia, la legge n. 228 del 2012 ha abrogato, dal 1° gennaio 2011, il citato art. 12, comma 10, ripristinando, per i lavoratori interessati, il regime del trattamento di fine servizio e la relativa trattenuta. Il denunciato art. 26, comma 19, “si iscrive in un differente contesto e risponde a diverse esigenze”; e “riguarda il personale che è sin dall’origine

assoggettato al regime del TFR, e non già (...) il personale ancora sottoposto al regime del TFS”. Nella specie, non viene in rilievo una rivalsa a carico del lavoratore poiché, per espressa previsione del d.P.C.m. 20 dicembre 1999, le trattenute di legge cessano di gravare sui lavoratori che transitano al regime del TFR. Inoltre, differente, “perché ispirato a diverse finalità, è il meccanismo della riduzione della retribuzione lorda, applicato in misura pari all’ammontare del contributo soppresso. Tale riduzione, preordinata a contenere gli oneri finanziari connessi alla progressiva introduzione del regime del TFR, risponde all’esigenza di apportare gli indispensabili adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale che transita al regime del TFR, così da salvaguardare l’invarianza della retribuzione netta prescritta dalla fonte primaria”. Posto il principio di invarianza, “la decurtazione della retribuzione lorda in misura pari all’ammontare del contributo soppresso si configura come scelta obbligata”. Tale riduzione è l’approdo di un percorso “volto a salvaguardare la parità di trattamento retributivo dei dipendenti che abbiano il medesimo inquadramento e svolgano le medesime mansioni, in armonia con il principio di parità di trattamento contrattuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”. “Detto principio impone che, a parità di inquadramento e di mansioni, corrisponda la medesima retribuzione e che il trattamento retributivo non muti in ragione di un dato accidentale, quale è l’applicazione del regime del TFR o del TFS. Un sistema così congegnato (...) persegue un obiettivo di razionalizzazione e di tendenziale allineamento delle retribuzioni, a prescindere dal regime applicabile all’indennità di fine rapporto”, e non svincola il ruolo cruciale della contrattazione collettiva. La riduzione della retribuzione lorda è compensata da un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto, che neutralizza i possibili effetti pregiudizievoli della decurtazione. Infine, “l’eterogeneità della struttura, della base di calcolo e della disciplina dei regimi del TFR e del TFS, confermata anche dal laborioso processo di armonizzazione e dalla necessaria gradualità che lo ha governato”, preclude una valutazione comparativa. Un’equiparazione tra lavoratori in regime di TFR e TFS “non potrebbe che alterare il punto di equilibrio individuato dal legislatore e dalle parti negoziali, secondo un bilanciamento non irragionevole, e determinare (...) una diversa sperequazione, che avvantaggerebbe i lavoratori in regime di TFR, destinati a beneficiare di un più cospicuo trattamento retributivo rispetto ai lavoratori in TFS. Il principio dell’invarianza della retribuzione netta, con i meccanismi perequativi trattenuti in sede negoziale, mira proprio a garantire la parità di trattamento, nell’ambito di un disegno graduale di armonizzazione”. Né sono stati reputati violati i canoni di sufficienza e proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. “La disciplina censurata, per un verso, lascia inalterata la retribuzione netta, senza incidere sull’importo effettivamente percepito dal lavoratore, e, per altro verso, si ripromette di salvaguardare la parità di trattamento contrattuale e retributivo, nel perimetro tracciato dalla contrattazione collettiva e dalla necessaria verifica della compatibilità con le risorse disponibili. Tale principio di parità di trattamento si pone a ineludibile presidio dello stesso diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata”.

#### **1.4. La pignorabilità della retribuzione**

L’ordinanza n. 202 ha giudicato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., dell’art. 545, quarto comma, cod. proc. civ. che consente la pignorabilità, nella misura del quinto, delle somme dovute dai privati a titolo di stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o impiego. Identiche questioni sono state rigettate dalla sentenza n. 248 del 2015 ove si è affermato che “la tutela della certezza dei rapporti giuridici, “in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore”. La detta pronuncia – rilevando l’eterogeneità degli invocati *tertia comparationis* (il regime di impignorabilità delle pensioni e l’art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973) – ha, inoltre, negato di poter estendere ai crediti retributivi quanto affermato dalla sentenza n. 506 del 2002 con riguardo alla pignorabilità delle pensioni, “per la diversa configurazione della tutela prevista dall’art. 38 rispetto a quella dell’art. 36 Cost.”. Anche “la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 83 del 2015, concernente la pignorabilità delle somme confluite in conto corrente per effetto del pagamento *pro rata* di retribuzioni o pensioni”, non è stata considerata un idoneo *tertium comparationis*, in quanto “inconfutabile indizio del fatto che – nell’ambito delle soluzioni costituzionalmente conformi, cioè caratterizzate dal bilanciamento tra le ragioni del credito e quelle del percettore di redditi di lavoro esigui – il legislatore sta esercitando la sua discrezionalità in modo articolato, valorizzando gli elementi peculiari delle singole situazioni giuridiche piuttosto che una riconduzione a parametri uniformi”.

### ***1.5. La sicurezza dei lavoratori nelle imprese di interesse strategico nazionale sottoposte a sequestro***

La sentenza n. **58** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 e degli artt. 1, comma 2, e 21-*octies* della legge n. 132 del 2015 – che hanno formalmente abrogato e simultaneamente salvaguardato e riprodotto il precetto normativo contenuto nella prima norma citata – in base ai quali “l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori” (art. 3, comma 1). In via preliminare la Corte ha evidenziato che tale normativa è stata adottata al dichiarato fine di “garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia”. Essa, inoltre, si pone in linea di continuità con quella precedente contenuta nel d.l. n. 207 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 231 del 2012, già oggetto della sentenza n. 85 del 2013. In quella occasione la Corte, nel rigettare la questione sollevata, chiarì che è “lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa”, ispirate al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro. Al legislatore, infatti, non è precluso intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, anche in presenza di sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali, purché ciò avvenga attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco che è tale se non consente “l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona (sent. n. 85 del 2013)”. In altri termini, esso deve “rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012)”. Alla luce di tali principi, la nuova normativa è stata ritenuta illegittima in quanto il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, quali le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori. La normativa censurata, infatti, oltre a non richiedere l'adozione di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori, subordina “la prosecuzione dell'attività d'impresa (...) esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un ‘piano’ ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati”, prevedendo solo l'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco. Per la Corte, pertanto, “a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)”. Inoltre, “il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona”. È stato ribadito, infine, “che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso ‘limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore’ (sentenza n. 405 del 1999)”, e “che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996)”.

### ***1.6. Il lavoratore come parte debole del rapporto controverso e le spese di lite***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, la voce *La regolamentazione delle spese di lite (la compensazione in caso di soccombenza totale)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

### **1.7. L'inottemperanza all'ordine di reintegrazione del lavoratore licenziato (effetti economici)**

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quarto comma, della legge n. 300 del 1970 (come sostituito dalla legge n. 92 del 2012), censurato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui, in modo asseritamente irragionevole, attribuisce natura risarcitoria, anziché retributiva (con conseguente irripetibilità), alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia provvisoriamente esecutiva di annullamento del licenziamento (ove non risultino accertati gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa) e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro fino all'effettiva ripresa dell'attività lavorativa o all'eventuale pronuncia di riforma. Nell'interpretare l'art. 2126 cod. civ. (secondo cui la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto e non travolge le retribuzioni corrisposte per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione), la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il diritto alla percezione della retribuzione “sussiste solo in ragione (e in proporzione) della eseguita prestazione lavorativa”, alla quale non può perciò essere equiparata, come pure ritenuto in passato, la mera disponibilità del dipendente a riprendere servizio presso il datore inottemperante all'ordine giudiziale di reintegra. L'ordine di reintegrazione del lavoratore licenziato illegittimamente ripristina, sul piano giuridico, la *lex contractus*; tuttavia, sul piano fattuale, la concreta attuazione dell'ordine non può prescindere dalla collaborazione del datore, avendo ad oggetto un *facere* infungibile. Il comportamento del datore che non ottemperi all'ordine, “riconducibile ad una fattispecie di illecito istantaneo ad effetti permanenti”, perpetua le conseguenze dannose del licenziamento intimato *contra ius*, “da cui propriamente deriva un'obbligazione risarcitoria del danno da parte del datore nei confronti del dipendente non reintegrato”. La previsione di un'indennità risarcitoria sostitutiva della retribuzione a carico del datore inottemperante all'ordine giudiziale di reintegra del dipendente non è dunque risultata irragionevole bensì “coerente al contesto della fattispecie disciplinata, connotata dalla correlazione di detta indennità ad una condotta *contra ius* del datore di lavoro e non ad una prestazione di attività lavorativa da parte del dipendente”. Inoltre, “il ragguaglio dell'indennità sostitutiva all'ultima retribuzione percepita dal lavoratore è, a sua volta, coerente alla qualificazione risarcitoria della fattispecie”, venendo in rilievo il lucro cessante, cioè il mancato guadagno subito dal lavoratore per effetto, prima, del licenziamento illegittimamente intimato e, poi, della mancata riassunzione: “tale voce di danno è coerentemente rapportata a quanto il dipendente avrebbe percepito se, senza il licenziamento, avesse continuato a lavorare e poi se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione”. La sentenza ha altresì disatteso la censura di violazione del principio di uguaglianza per la pretesa ingiustificata disparità di trattamento che la norma determinerebbe tra il datore che, *medio tempore*, adempia all'ordine di reintegrazione e quello che, scommettendo sulla riforma, non vi ottemperi, limitandosi a corrispondere l'indennità risarcitoria. “È pur vero, infatti, che il primo non avrà titolo a ripetere le retribuzioni corrisposte al dipendente all'interno del periodo in questione, mentre il secondo potrà ripetere l'indennità risarcitoria versatagli una volta accertata la legittimità del licenziamento ed escluso, quindi, che abbia agito *contra ius*. Ma si tratta di due situazioni non omogenee e non suscettibili per ciò di entrare in comparazione”: il datore ottemperante ottiene, “quale corrispettivo dell'esborso retributivo, una controprestazione lavorativa”, che manca invece al datore inadempiente.

### **1.8. La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente**

#### **1.8.1. Profili di diritto intertemporale**

Con riguardo alla “delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo”, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che “non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche” (sentenza n. 254 del 2014; ordinanze nn. 25 del 2012, 224 del 2011, 61 del 2010, 170 del 2009, 212 e 77 del 2008). Infatti, spetta “alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme” (sentenze nn. 104 del 2018, 273 del 2011 e 94 del 2009). Così la sentenza n. **194** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015,

impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – accordando una tutela meramente economica ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente – delineerebbe un regime ingiustificatamente peggiore rispetto ai lavoratori assunti, anche nella stessa azienda, prima di tale data. Il denunciato regime, applicabile agli assunti a decorrere dal 7 marzo 2015, è certamente meno favorevole dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, applicabile ai lavoratori assunti anteriormente. “Infatti, quando sia accertata l'insussistenza degli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, il censurato art. 3, comma 1, prevede, in ogni caso, la tutela solo economica costituita dall'indennità di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio”, con il minimo di quattro e il massimo di ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018). “L'art. 18 della legge n. 300 del 1970 prevede invece la tutela specifica della reintegrazione nel posto di lavoro, oltre alla tutela per equivalente del risarcimento del danno fino a un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, nei casi di manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo (...), nonché, nel licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, nei casi di insussistenza del fatto contestato e nei casi in cui tale fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base (...) dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari (...). Negli altri casi prevede la tutela per equivalente del risarcimento del danno tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto”. La censura di disparità di trattamento tra nuovi e vecchi assunti non ha investito la disciplina sostanziale del primo regime ma il suo criterio di applicazione temporale, costituito dalla data di assunzione del lavoratore a decorrere dall'entrata in vigore del decreto. La Corte ha negato che la modulazione temporale dell'applicazione del nuovo regime contrasti con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, evidenziando la ragione giustificatrice costituita dallo scopo, dichiaratamente perseguito dal legislatore delegante, di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione. “Lo scopo dell'intervento, così esplicitato, mostra come la predeterminazione e l'alleggerimento delle conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato siano misure dirette a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro per chi di un lavoro fosse privo, e, in particolare, a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il regime temporale di applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 si rivela coerente con tale scopo. Poiché l'introduzione di tutele certe e più attenuate in caso di licenziamento illegittimo è diretta a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita”.

### ***1.8.2. Pretesa disparità di trattamento rispetto ai dirigenti (esclusione)***

Il dirigente, pur rientrando, per espressa previsione dell'art. 2095, primo comma, cod. civ., tra i lavoratori subordinati, “si caratterizza per alcune significative diversità rispetto alle altre figure dei quadri, impiegati ed operai”; sicché, le varie categorie “non sono affatto omogenee” e i rapporti di lavoro “sono nettamente differenziati”. La diversità del lavoro dei dirigenti ha indotto la Corte a ribadire che “non contrasta con l'art. 3 Cost. l'esclusione degli stessi dall'applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali, compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento” (sentenze nn. 228 del 2001, 309 del 1992 e 121 del 1972; ordinanza n. 404 del 1992). Così la sentenza n. **194** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 una tutela meramente economica costituita da un'indennità di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, con il minimo di quattro e il massimo di ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018) – tutelerebbe i lavoratori privi di qualifica dirigenziale in modo ingiustificatamente peggiore rispetto ai dirigenti, sottratti alla nuova disciplina e beneficiari di indennizzi più consistenti. In ragione della perdurante esclusione dei dirigenti dall'applicazione dell'art. 1 della legge n. 604 del 1966, che richiede l'esistenza di una giusta causa o di un giustificato motivo di licenziamento, essi non sono tuttora comparabili alle altre categorie di prestatori di lavoro.

### ***1.8.3. La rigidità e inadeguatezza del meccanismo di quantificazione dell'indennità***

La sentenza n. 194 ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 in base al quale, salvo quanto disposto dal comma 2 (per i casi in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore), ove risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o soggettivo o per giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018). La norma contempla "una tutela non specifica dell'interesse del lavoratore all'adempimento del contratto di lavoro a tempo indeterminato", essendo preclusa la reintegrazione, "ma per equivalente e, quindi, soltanto economica". La qualificazione come indennità dell'obbligazione ivi prevista "non ne esclude la natura di rimedio risarcitorio, a fronte di un licenziamento", che, "anche se efficace, in quanto idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito, essendo adottato in violazione della preesistente non modificata norma imperativa secondo cui il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice civile o per giustificato motivo (art. 1 della legge n. 604 del 1966)". La misura dell'indennità ovvero del risarcimento riconosciuto al lavoratore per il danno causato dal licenziamento illegittimo era interamente prestabilita dal legislatore in due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio. L'indicato meccanismo di quantificazione connotava l'indennità come rigida, "in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio", e la rendeva uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. L'indennità assumeva così i connotati di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata, "proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato". Una tale predeterminazione forfetizzata del risarcimento del danno da licenziamento illegittimo non risultava incrementabile, pur volendone fornire la relativa prova, essendo "palesa la volontà del legislatore di predeterminare compiutamente le conseguenze del licenziamento illegittimo, in conformità al principio e criterio direttivo dettato dalla legge di delegazione di prevedere un indennizzo economico certo". La determinazione dell'indennità in un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio contrastava, anzitutto, con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'ingiustificata omologazione di situazioni diverse. Nel prestabilirne interamente il *quantum* in relazione all'unico parametro dell'anzianità di servizio, la previsione connotava l'indennità, oltre che come rigida, come uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. Invero, secondo un dato di comune esperienza, ampiamente comprovato dalla casistica giurisprudenziale, "il pregiudizio prodotto, nei vari casi, dal licenziamento ingiustificato dipende da una pluralità di fattori. L'anzianità nel lavoro, certamente rilevante, è dunque solo uno dei tanti". Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, il legislatore ha ripetutamente individuato tali molteplici fattori, quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti (artt. 8 della legge n. 604 del 1966 e 18, quinto comma, della legge n. 300 del 1970), valorizzati perché incidenti sull'entità del pregiudizio causato dall'ingiustificato licenziamento e conseguentemente sulla misura del risarcimento. Da questo percorso si è discostata la disposizione censurata proprio nel momento in cui veniva meno la tutela reale, esclusa, in linea di principio, per i lavoratori assunti dopo il 6 marzo 2015. "In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria non può essere ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio. Non possono che essere molteplici i criteri da offrire alla prudente discrezionale valutazione del giudice chiamato a dirimere la controversia. Tale discrezionalità si esercita, comunque, entro confini tracciati dal legislatore per garantire una calibrata modulazione del risarcimento dovuto, entro una soglia minima e una massima. All'interno di un sistema equilibrato di tutele, bilanciato con i valori dell'impresa, la discrezionalità del giudice risponde, infatti, all'esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza". La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduceva in un'indebita omologazione di situazioni "che possono essere – e sono, nell'esperienza concreta – diverse". In secondo luogo, la norma ha leso il principio di ragionevolezza, "sotto il profilo dell'inidoneità dell'indennità medesima a costituire un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore a causa del

licenziamento illegittimo e un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente". La rigida dipendenza dell'aumento dell'indennità dalla sola crescita dell'anzianità di servizio mostrava la sua incongruenza soprattutto nei casi di anzianità di servizio non elevata, nei quali appariva ancor più inadeguato il ristoro del pregiudizio causato dal licenziamento illegittimo, senza che a ciò potesse sempre ovviare la previsione della misura minima dell'indennità. L'inadeguatezza dell'indennità forfetizzata rispetto alla sua primaria funzione riparatorio-compensativa del danno sofferto dal lavoratore ingiustamente licenziato era altresì suscettibile di minare "la funzione dissuasiva della stessa nei confronti del datore di lavoro, allontanandolo dall'intento di licenziare senza valida giustificazione e di compromettere l'equilibrio degli obblighi assunti nel contratto". La norma non realizzava un equilibrato componimento degli interessi in gioco: "la libertà di organizzazione dell'impresa da un lato e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato dall'altro". Con il prevedere una tutela economica inadeguata a ristorare il danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento e a dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, essa comprimeva l'interesse del lavoratore in misura eccessiva e irragionevole. Il legislatore finiva così per tradire "la finalità primaria della tutela risarcitoria, che consiste nel prevedere una compensazione adeguata del pregiudizio subito dal lavoratore ingiustamente licenziato". Infine, una siffatta tutela dell'interesse del lavoratore alla stabilità dell'occupazione non è stata reputata rispettosa degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost. L'irragionevolezza del rimedio *de quo* assumeva "un rilievo ancor maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (...) per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana" (sentenza n. 163 del 1983). "Il diritto al lavoro (...) e la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (...) comportano la garanzia dell'esercizio nei luoghi di lavoro di altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Il nesso che lega queste sfere di diritti della persona, quando si intenda procedere a licenziamenti, emerge nella (...) sentenza n. 45 del 1965, che fa riferimento ai principi fondamentali di libertà sindacale, politica e religiosa (...), oltre che nella sentenza n. 63 del 1966, là dove si afferma che il timore del recesso, cioè del licenziamento, spinge o può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia a una parte dei propri diritti". La Corte ha, pertanto, dichiarato la norma illegittima, limitatamente alle parole "di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio,"; le mensilità, cui hanno riguardo i persistenti limiti minimo e massimo dell'indennità, sono da intendersi come relative all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, come si evince dal decreto nel suo complesso con riguardo alla commisurazione dei risarcimenti. In sede di quantificazione, il giudice terrà conto innanzi tutto dell'anzianità di servizio – criterio che è prescritto dall'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 184 del 2013 e che ispira il disegno riformatore del d.lgs. n. 23 del 2015 – nonché degli altri criteri desumibili in chiave sistematica dall'evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti).

### ***1.9. Congedo per l'assistenza di familiari invalidi e congedo di maternità***

La sentenza n. 158 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non escludeva il periodo di congedo straordinario previsto dal successivo art. 42, comma 5, di cui la lavoratrice gestante avesse fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di *handicap* in situazione di gravità accertata, dal computo dell'arco temporale di sessanta giorni tra l'inizio della sospensione o dell'assenza e l'inizio del periodo di congedo di maternità, superato il quale l'attribuzione dell'indennità giornaliera di maternità risulta preclusa. Il testo unico del 2001 appresta una disciplina articolata delle diverse ipotesi di sospensione e interruzione dell'attività lavorativa, anteriori all'inizio del periodo di astensione obbligatoria, e delle fattispecie in cui l'indennità di maternità è concessa anche quando sia trascorso un periodo superiore a sessanta giorni tra l'assenza e la sospensione e l'inizio dell'astensione. L'art. 24, comma 2, accorda l'indennità anche alle lavoratrici gestanti che si trovino, all'inizio del periodo di congedo di maternità, sospese, assenti dal lavoro senza retribuzione o disoccupate, purché tra l'inizio della sospensione, dell'assenza o della disoccupazione e quello di detto periodo non siano decorsi più di sessanta giorni. Il denunciato comma 3 esclude dal computo dei sessanta giorni le assenze dovute a malattia o a infortunio sul lavoro, accertate e riconosciute dagli enti gestori delle relative assicurazioni sociali, il periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità, il periodo di assenza fruito per accudire minori in affidamento e il periodo di mancata prestazione lavorativa prevista dal contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale. I successivi commi da 4 a 7 dettano una disciplina peculiare a favore della lavoratrice che, all'inizio del periodo di congedo di maternità, fruisca dell'indennità di

disoccupazione, del trattamento di integrazione salariale a carico della cassa integrazione guadagni o dell'indennità di mobilità. La normativa ha riprodotto le previsioni dell'art. 17 della legge n. 1204 del 1971 e recepito gli interventi della Corte che hanno esteso l'ambito applicativo dell'indennità di maternità (sentenze nn. 132 del 1991, 332 del 1988 e 106 del 1980). Le deroghe contemplate dalla denunciata disposizione hanno carattere tassativo, come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità in linea con l'orientamento che riconduce alla valutazione discrezionale del legislatore l'individuazione delle particolari fattispecie in cui non rileva una cesura superiore a sessanta giorni tra l'assenza della lavoratrice e la sospensione del suo rapporto di lavoro, da un lato, e l'inizio del periodo di congedo di maternità, dall'altro (sentenza n. 106 del 1980). "Il legislatore, pur nell'ambito di tali scelte discrezionali, si propone di apprestare una tutela effettiva e coerente con il dettato costituzionale, che conferisce alla Repubblica il compito di proteggere la maternità e l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.), e prescrive una speciale adeguata protezione (art. 37, primo comma, Cost.) per la madre e il bambino, accomunati in una prospettiva di tutela unitaria, in armonia con l'unicità della relazione esistenziale che li lega" (sentenza n. 205 del 2015). "La Carta fondamentale impone di proteggere la salute fisica della donna e del bambino e tutto il complesso rapporto che si instaura tra madre e figlio, con le esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della personalità del bambino" (sentenze nn. 61 del 1991 e 1 del 1987) e di "impedire che possano, dalla maternità e dagli impegni connessi alla cura del bambino, derivare conseguenze negative e discriminatorie" (sentenza n. 423 del 1995). Nel definire i presupposti dell'indennità di maternità, "crocevia di molteplici valori costituzionalmente rilevanti", "le scelte legislative, pur diversamente modulate con riferimento alle peculiari situazioni considerate, devono salvaguardare il fondamento della tutela costituzionale della maternità, che risiede nella maternità in quanto tale" (sentenza n. 361 del 2000) e vieta "una ingiustificata esclusione di ogni forma di tutela" (sentenza n. 405 del 2001). La legge riconosce il diritto a percepire l'indennità di maternità "se si può ritenere, in ragione della brevità del tempo trascorso tra la cessazione del lavoro e l'inizio del periodo di astensione obbligatoria o in ragione di altri specifici elementi, che la lavoratrice sia ancora inserita nel circuito del lavoro allorché il periodo di astensione obbligatoria ha avuto inizio" o "se ricorrano esigenze preminenti di tutela, connesse a una precedente maternità (...) o alla cura di un minore affidato in preadozione". La norma censurata non annoverava tra le esigenze preminenti di tutela la necessaria assistenza del coniuge o del figlio disabili, in forza di un congedo straordinario concesso ai sensi del citato art. 42, comma 5. Nel negare l'indennità di maternità alla madre che, all'inizio del periodo di astensione obbligatoria, beneficiasse da più di sessanta giorni del suddetto congedo, la disposizione sacrificava in maniera arbitraria la speciale adeguata protezione che l'art. 37, primo comma, Cost. accorda alla madre lavoratrice e al bambino, specificando e rafforzando la tutela della maternità e dell'infanzia già sancita in termini generali dall'art. 31, secondo comma, Cost. L'esclusione del congedo straordinario si è rivelata irragionevole anche alla luce delle speciali previsioni che non comprendono nel computo dei sessanta giorni il periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità. La deroga stabilita per tali congedi si ispira a un'esigenza preminente di tutela, cosicché l'indennità di maternità è dovuta anche quando la discontinuità del rapporto di lavoro superi i sessanta giorni. Le ipotesi di congedo straordinario per assistere il coniuge o un figlio in condizioni di grave disabilità esibiscono esigenze di tutela egualmente rilevanti. "Si tratta, infatti, di congedo straordinario subordinato a presupposti oggettivi e temporali rigorosi, non equiparabile ad altre assenze, giustificate da motivi personali e di famiglia". La giurisprudenza costituzionale ha contribuito a scandire l'evoluzione del beneficio e ad ampliarne l'ambito applicativo. "Dapprima esteso ad uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con soggetto con *handicap* in situazione di gravità accertata, i cui genitori siano totalmente inabili (sentenza n. 233 del 2005), il congedo straordinario ha successivamente riguardato, in via prioritaria, il coniuge convivente (sentenza n. 158 del 2007) e, in difetto di altri soggetti idonei, il figlio convivente (sentenza n. 19 del 2009) e il parente o l'affine entro il terzo grado convivente (sentenza n. 203 del 2013)". L'estensione dei beneficiari ha inteso "garantire la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, allo scopo di tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità delle relazioni e di promuoverne una piena integrazione". L'assetto prefigurato dal legislatore pregiudicava la madre che si facesse carico anche dell'assistenza al coniuge o al figlio disabili e attuava un "bilanciamento irragionevole nei confronti di due principi di primario rilievo costituzionale, la tutela della maternità e la tutela del disabile". Imponendo una scelta tra l'assistenza al disabile e la ripresa dell'attività lavorativa per godere delle provvidenze legate alla maternità, la disciplina determinava "l'indebito sacrificio dell'una o dell'altra tutela" ed entrava in contrasto con il disegno costituzionale che tende a ravvicinare le

due sfere di tutela e a farle convergere, nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali. “La tutela della maternità e la tutela del disabile, difatti, pur con le peculiarità che le contraddistinguono, non sono antitetiche, proprio perché perseguono l'obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

***1.10. Il congedo straordinario retribuito concesso al figlio per l'assistenza al genitore gravemente disabile (estensione del beneficio al figlio che instauri la convivenza con il genitore successivamente alla presentazione della richiesta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 232, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – La disabilità*.

## **2. La previdenza**

***2.1. Gradualità e limitatezza delle risorse nell'attuazione dei principi costituzionali in materia previdenziale***

“La scelta di differire al futuro l'efficacia dell'ulteriore deroga non genera, pertanto, una ingiustificata disparità di trattamento e non travalica i limiti di ragionevolezza e proporzionalità che presiedono alla «attuazione graduale» dei principi sanciti dagli artt. 36 e 38 Cost., anche alla luce delle esigenze connesse «alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto, da ultimo ripresa dalla sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 104.

***2.2. Il riscatto del servizio di vice pretore reggente da parte dei dipendenti degli enti locali***

Appartiene alla discrezionalità del legislatore la scelta di “dettare discipline diverse in materia di riscatto in ordinamenti previdenziali diversi, che prevedono regolazioni peculiari per aspetti specifici, come la determinazione dei periodi temporali ammissibili al riscatto o il costo della relativa contribuzione”; tuttavia, “tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza, a fronte del quale discipline diverse che regolano situazioni che presentano espliciti caratteri di omogeneità non sono compatibili con il principio dettato dall'art. 3 Cost.”. Così la sentenza n. 11 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'indicato parametro, dell'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dei dipendenti degli enti locali di riscattare il servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi, riconosciuta, invece, dall'art. 14, lett. b), del d.P.R. n. 1092 del 1973 ai dipendenti statali. Il diverso trattamento riservato ai dipendenti degli enti locali non è risultato giustificabile in mancanza di “oggettivi elementi idonei a motivare il perdurare di una differenziazione fra dipendenti statali e dipendenti degli enti locali, di fronte ad una attività di significativa rilevanza, quale quella di vice pretore onorario reggente, che presenta analoga valenza sia per l'impiego statale, che per l'impiego presso enti locali”. In precedenza, la censurata disposizione era stata giudicata illegittima dalla sentenza n. 46 del 1986, nella parte in cui non prevedeva per i dipendenti degli enti locali la facoltà di riscatto del servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore, riconosciuta ai dipendenti dello Stato dal citato art. 14 del d.P.R. n. 1092, evocato ora come allora quale *tertium comparationis*.

***2.3. Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o.***

Si veda l'analogo voce relativa alla sentenza n. 12 in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

***2.4. La pensione privilegiata (beneficio riservato ai comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico)***

“La pensione privilegiata, che si atteggia come una sorta di riparazione per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato (sentenze n. 241 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 43 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto), è un istituto previdenziale che attribuisce un trattamento speciale di quiescenza e perciò presuppone la cessazione del rapporto d'impiego (sentenza n. 428 del 1993, punto 2. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 20 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, impugnato, in relazione all'art. 3

Cost., in quanto – abrogando l’istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conservando tale beneficio solo agli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento in danno dei restanti pubblici impiegati e ne sacrificerebbe arbitrariamente i diritti, in difetto di una stima analitica dei risparmi attesi. Invero, la disciplina della pensione privilegiata, “contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l’estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici”. Il denunciato art. 6 “ha accentuato i caratteri di specialità di tale trattamento di quiescenza, delimitando la platea dei beneficiari rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari (...). Il regime speciale apprestato dal legislatore rispecchia la peculiarità dei comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, e si raccorda, per un verso, al più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto nei comparti indicati e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori. Le situazioni poste a raffronto non si prestano, pertanto, a una valutazione comparativa, che imponga l’estensione della disciplina derogatoria”. Inoltre, il legislatore si è ispirato a un graduale disegno di armonizzazione e ha perseguito l’obiettivo tendenziale di attribuire all’INAIL la gestione della materia degli infortuni e delle malattie professionali dei dipendenti pubblici, con la particolare eccezione del menzionato comparto. L’applicazione del nuovo regime è stata scandita secondo un percorso graduale, volto a salvaguardare le aspettative meritevoli di tutela. La relazione tecnica, allegata al disegno di legge di conversione, ha prefigurato “economie quantificabili solo a consuntivo”, chiarendo che “l’esclusione esplicita di alcune categorie di personale nonché la necessaria gradualità delle modalità di applicazione, determina nel primo triennio effetti non puntualmente quantificabili tenuto conto, anche, dei tempi di liquidazione dei benefici previsti”. Il legislatore ha così indicato “gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo”.

### **2.5. Il sistema previdenziale forense**

Il sistema previdenziale forense è ispirato a un criterio solidaristico e non esclusivamente mutualistico (sentenze nn. 362 del 1997, 1008 del 1988, 171 del 1987, 169 del 1986, 133 e 132 del 1984). Gli avvocati assicurati, la cui attività libero-professionale rientra nell’area della tutela previdenziale del lavoro (art. 38 Cost.), non solo beneficiano, assumendone il relativo onere con l’assoggettamento a contribuzione, della copertura da vari rischi di interruzione o riduzione dell’attività con conseguente contrazione o cessazione del flusso di reddito, ma anche condividono solidaristicamente la necessità che, verificandosi tali eventi, siano assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita. “Ciò rappresenta, non diversamente da parallele forme di previdenza per altre categorie di liberi professionisti, la connotazione essenziale della previdenza forense (...) e segna il superamento dell’originario e risalente criterio, derivato dalle assicurazioni private, di accantonamento dei contributi in conti individuali per fare fronte, in chiave meramente assicurativa e non già solidaristica, a tali rischi”. Le plurime prestazioni previdenziali previste dalla legge (le pensioni di vecchiaia, anzianità, inabilità o invalidità e reversibilità) “rappresentano le distinte articolazioni di tale solidarietà mutualistica categoriale prescritta dal legislatore con carattere di obbligatorietà” e rafforzata dalla legge n. 247 del 2012, nella misura in cui dall’iscrizione agli albi consegue automaticamente l’iscrizione contestuale alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati. L’abbandono di un sistema interamente disciplinato dalla legge – dopo la trasformazione della Cassa in fondazione di diritto privato, al pari di altre casse categoriali, in forza del d.lgs. n. 509 del 1994 – e l’apertura all’autonomia regolamentare del nuovo ente “non hanno indebolito il criterio solidaristico di base, che rimane quale fondamento essenziale” di un sistema integrato, di fonte legale e regolamentare. Il legislatore delegato, attuando “un complessivo disegno di riordino della previdenza dei liberi professionisti”, ha arretrato la linea d’intervento della legge, “lasciando spazio alla regolamentazione privata delle fondazioni categoriali, alle quali è assegnata la missione di modellare tale forma di previdenza secondo il criterio solidaristico. Rientra ora nell’autonomia regolamentare della Cassa dimensionare la contribuzione degli assicurati nel modo più adeguato per raggiungere la finalità di solidarietà mutualistica”, assicurando l’equilibrio di bilancio e senza necessità di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, “che sono anzi esclusi (sentenza n. 7 del 2017)”. La connotazione solidaristica “giustifica e legittima l’obbligatorietà – e più recentemente l’automaticità *ex lege* – dell’iscrizione alla Cassa e la sottoposizione dell’avvocato al suo regime” e agli obblighi contributivi. Il criterio solidaristico significa anche che non c’è una diretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, tra la contribuzione, alla quale è chiamato

l'avvocato iscritto, e le prestazioni" previdenziali e assistenziali della Cassa. L'assicurato partecipa, nel complesso e in generale, al sistema delle prestazioni della Cassa, il cui intervento, al verificarsi di eventi coperti dall'assicurazione, "si pone in rapporto causale con l'obbligo contributivo senza che sia necessario alcun più stretto ed individualizzato nesso di corrispettività sinallagmatica tra contribuzione e prestazioni". Infine, "quella contributiva previdenziale non è una imposizione tributaria vera e propria, di carattere generale, ma una prestazione patrimoniale diretta a contribuire esclusivamente agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori" (sentenze nn. 88 del 1995 e 173 del 1986); "l'obbligazione contributiva dell'assicurato iscritto alla Cassa trova fondamento nella prescritta tutela previdenziale del lavoro" e si giustifica in quanto è diretta a realizzare tale finalità. Diversa è l'obbligazione tributaria che si fonda sulla capacità contributiva e non ha necessariamente una destinazione mirata, bensì si raccorda al generale dovere di concorrere alle spese pubbliche e può anche rispondere a finalità di perequazione reddituale nella misura in cui opera il canone di progressività del sistema tributario. "Stante questa differenziazione, la contribuzione dovuta alla Cassa, fin quando assicura l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici alle esigenze di vita, anche con un indiretto effetto di perequazione, non eccede la solidarietà categoriale di natura previdenziale, in quanto volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale (sentenza n. 173 del 2016), né trasmoda in un'obbligazione ascrivibile invece alla fiscalità generale e quindi di natura tributaria". Così ricostruito il quadro di riferimento, la sentenza n. 67 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., in quanto – obbligando l'avvocato iscritto alla Cassa, titolare anche di pensione di vecchiaia nell'assicurazione generale obbligatoria della gestione INPS, al versamento del contributo percentuale sul reddito annuo – darebbe luogo a un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto sia al giovane avvocato che si iscrive alla Cassa sia all'avvocato pensionato della medesima. I principi di ragionevolezza e adeguatezza dei trattamenti previdenziali non sono risultati in sofferenza "allorché l'accesso alle prestazioni della Cassa sia in concreto, per il singolo assicurato, altamente improbabile in ragione di circostanze di fatto", qual è l'iscrizione alla previdenza forense in età avanzata. "Il ridotto grado di probabilità per il professionista più anziano di conseguire benefici pensionistici, che presuppongono l'esercizio protratto dell'attività, attiene a circostanze fattuali ricollegabili al momento della vita in cui il soggetto sceglie di intraprendere la professione. Per altro verso, l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa, che di fatto non possa accedere alla pensione di anzianità o di vecchiaia, può in ogni caso maturare, dopo cinque anni di contribuzione, la pensione contributiva di vecchiaia, secondo quanto previsto dal Regolamento generale della Cassa": dunque, sussiste, anche in caso di iscrizione in età avanzata, "la possibilità concreta di conseguire una prestazione previdenziale di entità calcolata con il sistema contributivo". Né il regime contributivo di favore previsto per gli avvocati pensionati di vecchiaia nella gestione della Cassa, in caso di proseguimento dell'attività, è apparso evocabile quale *tertium comparationis*, per difetto del requisito di omogeneità, rispetto alla posizione dell'avvocato pensionato di vecchiaia nella gestione INPS. Infatti, lo speciale regime "ha carattere eccezionale e derogatorio e si giustifica in ragione del fatto che si tratta di assicurati che hanno già ampiamente alimentato tale sistema previdenziale pagando per anni i dovuti contributi (...) fino a maturare il requisito contributivo sufficiente, in concorso con il requisito anagrafico, per conseguire la pensione"; inoltre, costituisce un complemento dello stesso trattamento previdenziale in godimento. Invece, l'avvocato, in precedenza non iscritto alla Cassa, non vi ha contribuito e, coerentemente, vi accede secondo il regime ordinario, non rilevando la circostanza che prima abbia contribuito ad altra gestione previdenziale. Le fattispecie in comparazione non sono omogenee, sicché "non ingiustificata è la disciplina differenziata che limita il più favorevole regime contributivo" ai soli avvocati pensionati della Cassa. La Corte ha poi rigettato la questione relativa all'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980, censurato, in relazione ai medesimi parametri, in quanto sanzionerebbe in modo irragionevolmente più grave (con il pagamento di contributi arretrati, interessi, sanzioni e una penalità pari alla metà degli arretrati) l'avvocato pensionato nella gestione INPS, che non abbia nascosto il proprio reddito e abbia effettuato le ordinarie comunicazioni alla Cassa, senza chiederne l'iscrizione, rispetto all'avvocato che, dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii l'annuale comunicazione reddituale o la effettui in modo infedele ovvero ritardi o non effettui il pagamento dei contributi. Invero, la condotta sanzionata dalla norma impugnata "costituiva, nel regime antecedente alla riforma dell'ordinamento forense del 2012, una grave inadempienza per la Cassa, la quale, in mancanza della domanda di iscrizione, poteva non saper nulla dell'avvocato che, iscritto all'albo, esercitasse con continuità l'attività"; e rappresentava un'inadempienza più insidiosa delle altre condotte sanzionate dai precedenti artt. 17 e 18 della medesima legge, che vedevano la Cassa in

condizione di reagire più agevolmente, essendo già in possesso di utili elementi cognitivi. Proprio per rimuovere “un grave nocimento alla realizzazione della tutela previdenziale della categoria”, la legge n. 247 del 2012 ha introdotto l’automatismo per cui l’iscrizione all’ordine comporta in ogni caso l’iscrizione alla Cassa, sicché una siffatta inadempienza non è più configurabile. Infatti, mentre prima della riforma l’iscrizione all’ordine era obbligatoria per gli avvocati che esercitassero la professione con continuità e l’iscrizione alla Cassa era subordinata alla domanda dell’interessato da presentarsi nel termine di legge, attualmente l’iscrizione agli albi comporta la contestuale e automatica iscrizione alla Cassa.

## ***2.6. Il blocco della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS***

La discrezionalità spettante al legislatore “nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l’adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza, il quale circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all’adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”. La sussistenza della discrezionalità “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono”. Così l’ordinanza n. 96 che ha giudicato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., della disciplina della perequazione delle pensioni per gli anni 2012-2014 contenuta negli artt. 24, commi 25 e 25-bis, del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015) e 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013. In base a tali disposizioni, la rivalutazione automatica delle pensioni comprese tra tre e sei volte il trattamento minimo INPS è attribuita, per il 2012 e il 2013, solo in misura percentuale (40, 20 e 10 per cento in funzione dell’importo); la rivalutazione delle pensioni superiori a sei volte il minimo, per i detti anni, non è riconosciuta e, per il 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il minimo; nel 2014, la rivalutazione dei trattamenti, come determinata dal comma 25, è riconosciuta nella misura del 20 per cento. Riprendendo le argomentazioni della sentenza n. 250 del 2017 di rigetto di identiche questioni, la Corte – “dopo avere ribadito la necessità che, nella disciplina dei trattamenti pensionistici, sia salvaguardata la garanzia di un reddito che non comprima le esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale (sentenza n. 240 del 1994) e come tale obiettivo sia raggiungibile per il tramite e nella misura dell’art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 156 del 1991)”, il che comporta “solo indirettamente (sentenza n. 361 del 1996) un aggancio all’art. 36, primo comma, Cost., anche al fine di dare un più concreto contenuto al parametro della adeguatezza” – ha posto in rilievo come nella materia previdenziale “si debba esercitare la discrezionalità del legislatore, chiamato a bilanciare, secondo criteri non irragionevoli, l’interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali con le esigenze finanziarie e di equilibrio del bilancio dello Stato”; e come sia necessario, “al fine di assicurare la coerente applicazione del principio di ragionevolezza negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa”, che questi ultimi siano “accuratamente motivati”. Nella “costante interazione” tra gli indicati parametri si devono rinvenire “i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici”. L’individuazione di un “equilibrio tra i valori coinvolti” ha determinato la non irragionevolezza del bilanciamento operato dai denunciati commi 25 e 25-bis, reputati come il “frutto di scelte non irragionevoli del legislatore”. Infatti, dal disegno complessivo di tali commi, sono emerse con evidenza “le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità, le quali sono state preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti, nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici, la cui osservanza trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, destinando, così, le limitate risorse finanziarie disponibili, in via prioritaria, alle categorie di pensionati con i trattamenti più bassi”. La scelta di privilegiare le pensioni di modesto importo ha soddisfatto un “canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell’inflazione”. In particolare, le misure percentuali decrescenti della perequazione dei trattamenti medi (compresi tra tre e sei volte il minimo) non sono state ritenute irragionevoli, “non essendo tali da poter concretamente pregiudicare l’adeguatezza degli stessi trattamenti, considerati nel loro complesso, a

soddisfare le esigenze di vita”. La sentenza del 2017 ha altresì negato che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violassero il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici (art. 38, secondo comma, Cost.). Innanzi tutto, il blocco, per gli anni 2012 e 2013, della perequazione delle pensioni superiori a sei volte il minimo non ne ha minato la complessiva adeguatezza, attesa l’incidenza su trattamenti di importo medio-alto, i quali, proprio per la loro entità, “presentano margini di resistenza all’erosione del potere di acquisto causata dall’inflazione, peraltro di livello piuttosto contenuto” nel 2011 e 2012. Analoga conclusione era stata raggiunta anche a proposito del riconoscimento, per gli anni 2012 e 2013, della rivalutazione, in misura percentuale progressivamente decrescente, delle pensioni comprese tra le tre e le sei volte il minimo. Siffatti criteri di progressività erano parametrati sui valori costituzionali di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza (sentenze nn. 173 del 2016 e 70 del 2015), come comprovato dal fatto che “essi assicurano a tali trattamenti una salvaguardia dall’erosione del potere di acquisto che aumenta gradualmente al diminuire, con la riduzione del loro importo, anche della loro capacità di resistenza alla stessa erosione”. La Corte ha poi di nuovo escluso la denunciata violazione del principio di proporzionalità dei trattamenti pensionistici alla quantità e qualità del lavoro prestato. Infatti, l’applicazione dell’art. 36, primo comma, Cost. ai trattamenti di quiescenza “non comporta un’automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l’ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l’attuazione anche di tale principio”: già la sentenza n. 173 del 2016 aveva rimarcato che “la garanzia dell’art. 38 Cost. è agganciata anche all’art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale, sicché la determinazione del trattamento pensionistico e del suo adeguamento tiene conto anche dell’impegno individuale nella quantità e qualità del lavoro svolto nella vita attiva”. Infine, l’art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013 “ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell’applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all’art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l’azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014”, ispirandosi “a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”.

### ***2.7. La decurtazione delle pensioni anticipate negli anni 2012-2014***

“Il legislatore ben può disincentivare i pensionamenti anticipati (...) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell’attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita” (sentenze nn. 39 del 2018, 23 del 2017 e 416 del 1999). “Tali scelte discrezionali sono chiamate a temperare la salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (...) e con la tutela della proporzionalità e dell’adeguatezza dei trattamenti pensionistici. A questo riguardo, non è delineato un rapporto di indefettibile corrispondenza tra le pensioni e le retribuzioni e tra le pensioni e l’ammontare della contribuzione versata, ma una tendenziale correlazione, che salvaguardi l’idoneità del trattamento previdenziale a soddisfare le esigenze di vita. Ciò che appare indispensabile è una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti” (sentenze nn. 259 del 2017 e 119 del 1991). I menzionati insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **104** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., nella parte in cui, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limita l’esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016 e non include anche i ratei corrisposti dal 2012 al 2015. La disposizione si inserisce nella “complessa evoluzione della disciplina in tema di pensioni anticipate, che ha visto il susseguirsi di molteplici interventi, intesi a mitigare il regime restrittivo tratteggiato inizialmente” dal d.l. n. 201 del 2011. Il bilanciamento legislativo non è stato ritenuto irragionevole poiché le decurtazioni delle pensioni anticipate “si affiancano alle drastiche misure di riduzione della spesa previdenziale previste dall’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 e incentrate sull’adeguamento dell’età di accesso alla pensione alla più elevata speranza di vita. La riduzione dei trattamenti pensionistici anticipati, superata a regime dall’art. 1, comma 194, della legge n. 232 del 2016 per le pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2018, esaurisce i suoi effetti in un quadriennio (dal 2012 al 2015) e si proietta, pertanto, in un arco temporale definito. La riduzione in esame, inoltre, si attesta sulla misura di un punto percentuale per ogni anno di anticipo rispetto all’età di sessantadue anni e sulla più elevata misura di due punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni e si articola secondo un progredire graduale, commisurato al grado di anticipazione

dell'età pensionabile e circoscritto entro limiti sostenibili, che non vanificano i diritti fondamentali coinvolti. Pertanto, la durata definita delle riduzioni, modulate in senso progressivo, e la misura contenuta che le contraddistingue e si accompagna alle deroghe già sancite” dal d.l. n. 216 del 2011 “non compromettono il nesso di tendenziale equilibrio tra le pensioni, da un lato, e le retribuzioni e la contribuzione versata, dall'altro. Né il bilanciamento con il limite delle risorse disponibili implica un sacrificio sproporzionato e irragionevole del nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.”. La norma non ha, poi, riservato un trattamento discriminatorio a chi abbia avuto accesso al pensionamento anticipato nei primi tre anni di vigenza dell'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011, non ravvisandosi alcuna irragionevolezza nella relativa modulazione temporale. La posizione di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014 differisce dalla posizione di chi vi ha avuto accesso dal 1° gennaio 2015 per quel che attiene ai presupposti di operatività della deroga prevista dall'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011: se, per la prima categoria, fino al 1° gennaio 2016, la disciplina restrittiva in tema di decurtazioni non si applica se i lavoratori abbiano raggiunto entro il 31 dicembre 2017 la prevista anzianità contributiva, legata alla prestazione effettiva di lavoro, la seconda categoria può essere esentata dalle decurtazioni alla sola condizione di avere maturato entro il 31 dicembre 2017 l'anzianità contributiva necessaria, così disancorata da ogni riferimento alla prestazione effettiva di lavoro. “La diversità di trattamento, dunque, incide su un profilo circoscritto della disciplina di deroga prevista anche a beneficio di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014. Peraltro, il presupposto della prestazione effettiva di lavoro, che rappresenta il tratto differenziale tra le due discipline, è stato configurato dal legislatore con una latitudine sempre maggiore, così da non costringere entro limiti troppo angusti l'ambito applicativo della deroga”. “Tale diversità di disciplina, legata a un aspetto di dettaglio di una normativa di più ampio respiro, non è idonea a determinare un trattamento complessivamente sperequato dei beneficiari di pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e rispecchia il diverso contesto in cui tali misure hanno trovato applicazione. (...) le differenze che intercorrono tra i diversi regimi, nell'ambito di interventi di riforma generale che richiedono continui adattamenti, riflettono la mutevole incidenza delle contingenti emergenze finanziarie” (sentenza n. 416 del 1999). Il succedersi nel tempo delle discipline di deroga al regime generale “rivela l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto e preclude una valutazione comparativa con la posizione di chi ha avuto successivamente accesso alla pensione anticipata, in un quadro sensibilmente mutato per l'affievolirsi delle esigenze che avevano giustificato le iniziali misure restrittive. Le scelte discrezionali del legislatore, a questo riguardo, si orientano verso la progressiva attenuazione dell'originario meccanismo di riduzione della pensione anticipata, per poi sancirne il definitivo superamento. La particolarità della disciplina applicata ai pensionamenti anticipati del 2012, del 2013 e del 2014 si raccorda al carattere necessariamente graduale del percorso di superamento del regime di penalizzazioni, alla stregua della valutazione dei limiti imposti dalle risorse disponibili”.

### ***2.8. L'applicazione alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS del principio di esclusione dei contributi dannosi***

Il principio di neutralizzazione “configura la *regula iuris* secondo cui la contribuzione acquisita nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo non può tradursi nel detrimento della misura della prestazione pensionistica già virtualmente maturata, e comporta, conseguentemente, che i periodi contributivi che abbiano comportato una minore contribuzione vanno esclusi ai fini del calcolo della pensione” (sentenze nn. 82 del 2017, 433 del 1999, 388 del 1995, 264 del 1994, 428 del 1992, 307 del 1989 e 822 del 1988). “Da qui la definizione del principio anche in termini di immutabilità *in peius* dell'importo della prestazione determinabile alla data del conseguimento del requisito per l'accesso al trattamento pensionistico”. Così la sentenza n. 173 che ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che avesse già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedevano l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comportante un trattamento pensionistico meno favorevole. “In un quadro normativo caratterizzato dalla esistenza di diversificati regimi previdenziali”, la Corte ha affermato che, “pur in considerazione di un processo di convergenza dei rispettivi sistemi, la persistenza di elementi di motivata diversità (sentenza n. 148 del 2017) giustifica differenti regolazioni di aspetti e punti specifici. Riguardo alla problematica in esame, la più rilevante differenza è oggettivamente

costituita dalla struttura della contribuzione, correlata alle caratteristiche delle due tipologie di attività lavorativa: nel lavoro subordinato l'obbligo contributivo, col connesso versamento all'ente previdenziale, è riferito alla retribuzione, ed è distribuito tra datore di lavoro e lavoratore (...); nel lavoro autonomo la contribuzione, correlata al reddito di impresa, è esclusivamente a carico del lavoratore interessato". Ulteriori diversità sono costituite dalla presenza nel regime previdenziale del lavoro autonomo dell'autodichiarazione del reddito e dalla discrezionalità del lavoratore autonomo di autodeterminarsi ai fini degli obblighi contributivi e dell'accesso alla prestazione pensionistica, configurandosi un rapporto diretto tra assicurato ed ente previdenziale. Tuttavia, tali diversificati aspetti di disciplina "non ostano all'applicazione del principio della esclusione dei contributi dannosi anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in considerazione della stessa valenza generale del suddetto principio, che si impone nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi". Infatti, se il principio di esclusione dei contributi dannosi assolve la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, "tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi. Il sistema previdenziale è certamente improntato a logiche di solidarietà e non di mera corresponsività, ma anche per il regime pensionistico dei lavoratori autonomi (...) risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione. (...) una volta adempiuti i propri obblighi contributivi e conseguiti i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in ottemperanza alle previsioni normative del sistema di appartenenza, anche nei confronti del lavoratore autonomo la prosecuzione dell'attività lavorativa e della correlata contribuzione dopo la maturazione dei predetti requisiti non può comportare una riduzione del trattamento virtualmente conseguito in tale momento".

## ***2.9. La previgente disciplina dei contributi a carico dei datori di lavoro agricolo***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 182, l'analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)*.

## ***2.10. L'incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici – Auspicio rivolto al legislatore***

La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 e 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011 (integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013), impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non hanno previsto, nei confronti dei dipendenti pubblici cessati dal servizio nell'arco temporale (dal 2011 al 2014) della cristallizzazione degli incrementi retributivi, la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso. L'ampia e complessiva manovra diretta al contenimento delle spese per il pubblico impiego ha già superato il vaglio di costituzionalità, quanto al congelamento delle retribuzioni (sentenze nn. 96 del 2016, 154 del 2014, 310 e 304 del 2013; ordinanza n. 113 del 2014), e soltanto il regime di sospensione della contrattazione collettiva è stato dichiarato illegittimo, ma unicamente a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza n. 178 del 2015. Il censurato art. 9, comma 21, è costruito come "regola legale conformativa della retribuzione" spettante ai dipendenti pubblici nel quadriennio – "che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo" – e non come "prelievo straordinario su una retribuzione più elevata". La giurisprudenza costituzionale ha escluso la valenza tributaria della norma poiché essa "non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico" (a differenza della decurtazione retributiva di cui al successivo comma 22 a carico dei magistrati, giudicata illegittima dalla sentenza n. 223 del 2012). La sentenza n. 304 del 2013 ha precisato che il legislatore "può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che, senza la regola limitativa (...), sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza" *ex art. 36 Cost.*; la sentenza n. 96 del 2016 ha riconosciuto che "esigenze di politica economica giustificano interventi che (...) comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera". La limitazione degli incrementi

stipendiali non ha, perciò, compromesso l'adeguatezza complessiva della retribuzione. Il contenimento della retribuzione nel quadriennio "ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo (...) è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo. Il differenziale tra la retribuzione percepita (perché spettante in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quadriennio", né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale. Le censure hanno investito proprio la mancanza di un meccanismo di ricalcolo del trattamento pensionistico al momento di cessazione di operatività del blocco stipendiale, a partire dal 1° gennaio 2015, sulla base della retribuzione che sarebbe spettata in ragione delle progressioni di carriera. Simile omissione avrebbe dato luogo a un ingiustificato trattamento differenziato di situazioni assimilabili, quelle cioè dei pubblici dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio e quelli collocati in seguito. La Corte ha replicato che "il fluire del tempo differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile – calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo – debba tener conto della retribuzione spettante secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento. Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che (...) rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza. Parimenti, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera (...) la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio (...), con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo. Così come, con riferimento al blocco della contrattazione collettiva, non potrebbero esser posti in comparazione i trattamenti pensionistici liquidati prima e dopo un incremento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, una volta cessato il periodo di sospensione. (...) La regola dell'iniziale invarianza della retribuzione in caso di progressione di carriera (o di passaggio a un'area superiore) – ossia la regola che così fissa la retribuzione del pubblico dipendente promosso, privo inizialmente di anzianità di servizio nella più elevata posizione di lavoro conseguita – vale a definire la retribuzione d'ingresso ad esso spettante, in quanto il soggetto interessato ha diritto non già a una retribuzione superiore su cui grava un prelievo forzoso, ma proprio a quella retribuzione che percepiva prima della promozione; regola (...) di rigore, ma la cui legittimità costituzionale, o no, va verificata sul piano del rapporto di impiego in corso e della disciplina del trattamento retributivo. Ma una volta che non si dubita dell'adeguatezza della retribuzione spettante al pubblico dipendente promosso, la stessa varrà anche sul piano (contributivo e) previdenziale, al fine di quantificare il trattamento pensionistico al quale il dipendente stesso ha diritto". Del resto, "non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all'esercizio delle funzioni" (sentenza n. 304 del 2013); né il principio di uguaglianza risulta violato in ragione della disparità di trattamento tra dipendenti che avevano conseguito una progressione di carriera raggiungendo un grado più elevato prima o dopo l'inizio del blocco stipendiale (sentenza n. 154 del 2014); e deve essere valorizzato "il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione (...) cui si affianca quello della maggiore anzianità nel grado" (sentenza n. 96 del 2016). "La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente promosso sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica (...) per l'incidenza del fluire del tempo che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa" (sentenze nn. 104 del 2018, 53 del 2017 e 254 del 2014). In ogni caso, spetterebbe al legislatore, "nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere (...) la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio

del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore”.

### **3. L'iniziativa economica**

#### **3.1. Il limite dell'utilità sociale**

“Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue”. Così la sentenza n. **151**.

#### **3.2. La nozione di concorrenza e gli aiuti pubblici**

“La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale. Essa comprende, pertanto in ogni caso, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Su queste basi, la disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – rientra nell'accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla, come detto, le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. Non è priva di valore interpretativo la sistematica del TFUE, che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati all'interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato «Regole di concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004). Il riconoscimento che la tutela della concorrenza non esclude interventi promozionali dello Stato deve raccordarsi con lo schema di riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. Le materie interessate dai finanziamenti possono infatti corrispondere a molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale. In tale quadro, l'intervento dello Stato si giustifica quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004). Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (sentenza n. 14 del 2004). Entro questi limiti, anche le regioni, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato” (sentenze nn. 98 del 2017 e 217 del 2012). Così la sentenza n. **83**.

#### **3.3. L'autonomia negoziale nella disciplina dell'arbitrato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **13**, la voce *L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto (il regime post d.lgs. n. 40 del 2006)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

#### **3.4. La libertà dell'imprenditore e l'obbligo di depositare una polizza fideiussoria per la mancata realizzazione dell'impianto di produzione di energia rinnovabile**

Si veda l'analogia voce relativa alla sentenza n. **14** in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

### 3.5. *La libertà di iniziativa economica e la tariffa minima imposta per i trasporti nazionali*

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica "allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue" (sentenze nn. 16 del 2017, 203 del 2016, 56 del 2015, 247 e 152 del 2010, 167 del 2009). Così la sentenza n. 47 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008 (applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo*), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – prevedendo per i contratti nazionali di trasporto per conto terzi stipulati in forma orale una tariffa minima, basata su costi minimi la cui determinazione è rimessa in via transitoria al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – limiterebbe ingiustificatamente la concorrenza e, non applicandosi ai trasporti internazionali e di cabotaggio, determinerebbe una "discriminazione a rovescio" degli autotrasportatori stabiliti in Italia. In relazione al precedente sistema delle "tariffe a forcella", fissate tra un limite minimo e uno massimo, "sicuramente più incisivo sulla libertà negoziale delle parti", la sentenza n. 386 del 1996 ha ritenuto che "una determinazione pubblicistica delle tariffe rientrasse tra i legittimi limiti al principio di libertà di iniziativa economica privata. Il regime pubblicistico, infatti, era teso ad assicurare condizioni remunerative minime a tutti gli operatori del settore, evitando situazioni di concorrenza sleale che potessero portare le imprese ad operare in condizioni di difficoltà, penalizzando l'ammortamento degli investimenti e il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'impresa. A tali finalità si aggiungeva quella di realizzare la trasparenza del mercato, attraverso la conoscenza dei prezzi da parte delle imprese e dell'utenza. Le limitazioni recate dal sistema tariffario, pertanto, non comprimevano eccessivamente l'autonomia negoziale, lasciando un ragionevole spazio alla libera contrattazione delle parti". La presenza di elementi di differenziazione tra le varie situazioni consentiva di "configurare il sistema delle tariffe a forcella come un sistema sufficientemente elastico nell'ambito di un mercato amministrativamente regolato". La Corte di giustizia ha considerato detta disciplina compatibile con i principi e le norme di diritto comunitario (sentenze 1° ottobre 1998, Librandi, in causa C-38/97, e 5 ottobre 1995, Spediporto, in causa C-96/94), ravvisando non già accordi tra imprese favoriti dalle disposizioni nazionali e tesi a restringere la concorrenza bensì determinazioni adottate dalla pubblica autorità al fine di tutelare rilevanti interessi pubblici. Sulla scorta di queste premesse, sono stati giudicati conformi a Costituzione i limiti più lievi previsti dalle disposizioni censurate. "I costi minimi determinati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti costituiscono, nel disegno del legislatore, un limite al di sotto del quale potrebbero venire compromessi i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, in virtù di uno sfruttamento eccessivo delle risorse umane e materiali da parte delle imprese di trasporto. Sebbene sia evidente che la sicurezza stradale trovi più diretta tutela nelle disposizioni in materia di circolazione e nelle relative sanzioni, non appare irragionevole né arbitrario che il legislatore persegua tale obiettivo anche con strumenti indiretti, attraverso un sistema tariffario che eviti un'attività d'impresa che potrebbe portare all'adozione di comportamenti poco compatibili con la sicurezza stradale". Inoltre, la normativa, "prevedendo solo corrispettivi minimi basati su costi incomprimibili ed essenziali, lascia alle parti una maggiore autonomia negoziale rispetto alle tariffe a forcella, con limitazioni all'iniziativa economica privata che appaiono ragionevoli e proporzionate". In merito alla dedotta disparità di trattamento, si è osservato che le censurate disposizioni, "rivolgendosi all'attività d'impresa svolta in Italia (anche da imprese straniere con sede in Italia)", non si applicano ai trasporti di cabotaggio, ossia "quelli nazionali svolti nell'ambito di un trasporto internazionale", di cui al regolamento n. 1072/2009/CE. D'altronde, "gli stessi parametri che concorrono alla formazione del costo minimo sono tipici dell'autotrasporto nazionale e tengono conto delle riduzioni del costo del carburante derivanti dalle norme sul parziale rimborso delle accise". Il trasporto di cabotaggio costituisce, invece, una prestazione occasionale, soggetta a precisi limiti quantitativi, svolta da vettori non residenti in Italia che, nell'ambito di un trasporto internazionale, effettuano un altro trasporto nel paese ospitante prima di raggiungere la frontiera. Il concorso della disciplina nazionale e di quella comunitaria "non genera irragionevoli disparità di trattamento a danno degli operatori nel mercato nazionale" (sentenza n. 443 del 1997), "né costituisce una irragionevole scelta di un regime che finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe" (sentenze nn. 386, 193 e 89 del 1996).

### **3.6. Imprese di interesse strategico nazionale e standard di sicurezza**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, la voce *La sicurezza dei lavoratori nelle imprese di interesse strategico nazionale sottoposte a sequestro* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

### **3.7. La discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale**

La sentenza n. **83** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto». La norma impugnata – che si inquadra nel sistema degli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), con specifico riguardo alle garanzie prestate per favorire l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie (fondo di garanzia istituito dall'art. 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996) – tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia istituito dalla legge della Regione Veneto n. 19 del 2004, autorizzava la Giunta regionale ad avviare le procedure per limitare nel territorio della Regione del Veneto l'intervento «[...] presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese» – alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle PMI dal predetto fondo regionale e dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (cosiddetti “confidi”) «aventi sede operativa in Veneto». La Corte ha ritenuto che la norma impugnata determinasse una discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto), atto a frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato. La Corte ha ripetutamente affermato che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio *ex art.* 120, primo comma, Cost., a tenore del quale la Regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (*ex plurimis*, sentenze n. 391 del 2008 e n. 207 del 2001). Da tali principi consegue «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006). Inoltre, norme che impongono barriere “protezionistiche” di natura territoriale si traducono altresì in una limitazione della libertà di iniziativa economica, violando anche il principio di cui all'art. 41 Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 64 del 2007). Norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, violano anche l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento *ex art.* 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010). Il principio è stato ribadito con specifico riguardo a disposizioni regionali che, prevedendo requisiti territoriali per l'iscrizione di imprenditori in ruoli tenuti da enti pubblici, favorivano «[i] richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (*id est* di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010)» (sentenza n. 264 del 2013).

### **3.8. Le società di gestione delle farmacie comunali partecipate dal comune e dai farmacisti ex dipendenti (inapplicabilità della disciplina sulle dimissioni delle partecipazioni pubbliche)**

La sentenza n. **116** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, lett. b), della legge n. 147 del 2013, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, e 47, Cost., che ha introdotto alcuni incentivi per sollecitare lo scioglimento delle società controllate o l'alienazione delle partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali. Tale misura di razionalizzazione mira a provocare la dimissione delle società a partecipazione pubblica la cui attività non sia strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, ovvero di quelle scarsamente redditizie o in perdita, prevedendo un duplice ordine di vantaggi per i soggetti della potenziale operazione di vendita: alla pubblica amministrazione locale alienante è riconosciuto un beneficio fiscale; al privato acquirente è concesso l'affidamento del servizio per cinque anni; nel caso di società mista, inoltre, al

socio privato che già detenga una quota di almeno il 30 per cento viene assegnato il diritto di prelazione per acquistare la quota pubblica. Per la Corte, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la disposizione censurata non è applicabile al caso delle società di gestione delle farmacie comunali che rappresentano un modello specialissimo di società a partecipazione mista per la gestione di servizi pubblici locali e un modello altrettanto eccezionale di gestione da parte del comune del servizio farmaceutico. È stato, infatti, evidenziato che sono proprio queste peculiarità a giustificare, tra l'altro, il fatto che per tali società l'affidamento non ha limiti temporali di durata e che al socio privato è consentito di disporre delle sue quote perfino in sede testamentaria. Solo un'interpretazione della disposizione censurata volta ad escludere dal suo ambito di applicazione le società partecipate dai farmacisti *ex dipendenti* è idonea a sventare il rischio di un suo contrasto con i citati principi costituzionali. In caso contrario essa presenterebbe effettivamente i gravi dubbi di legittimità costituzionale paventati dal rimettente, sia sotto il profilo della lesione del legittimo affidamento sia sotto quello della sua intrinseca irragionevolezza, autorizzando l'amministrazione a incidere unilateralmente mediante una drastica riduzione della durata del servizio e senza indennizzo. Presenterebbe, inoltre, ulteriori autonomi profili di intrinseca irragionevolezza, in quanto, non favorendo, e anzi tendenzialmente scoraggiando, possibili compratori, si porrebbe in contraddizione con la sua stessa *ratio*, che è, come visto, quella di valorizzare il patrimonio pubblico, incentivando la sua immissione nel mercato.

### **3.9. Il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *La tutela dell'affidamento dei concessionari balneari uscenti in Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) – Tutela della concorrenza*.

### **3.10. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale**

“La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Su queste basi, la disciplina in esame – diretta segnatamente a individuare un numero di lotti superiore al bacino di programmazione, quale condizione necessaria (salvo eccezioni derivanti dalle specifiche caratteristiche del mercato e del territorio interessato) per garantire la più ampia contendibilità delle gare, che rischierebbero di essere altrimenti riservate a pochissimi partecipanti – rientra appieno nell'accezione dinamica di concorrenza, che, come detto, contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. Tale conclusione trova riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», sia la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (*ex plurimis*, sentenze n. 93 del 2017, n. 117 del 2015, n. 28, n. 22 e n. 2 del 2014, n. 46 del 2013, n. 123 del 2011, n. 325 del 2010, n. 246 del 2009 e n. 80 del 2006), sia più in generale le norme che regolano le procedure di gara per l'aggiudicazione dei contratti pubblici (*ex plurimis*, sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007). Il riferimento alla tutela della concorrenza è coerente anche con l'assegnazione all'Autorità di regolazione dei trasporti della funzione di definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione. Questa Corte ha già escluso che le competenze regolatorie conferite a tale Autorità determinino un'interferenza con le competenze regionali, dal momento che le sue funzioni, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

(sentenza n. 41 del 2013). L'attribuzione della nuova competenza in capo al regolatore indipendente è, del resto, rispettosa dei canoni di adeguatezza e proporzionalità – cui deve attenersi l'esercizio della competenza trasversale per la «tutela della concorrenza» quando interseca titoli di potestà regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 325 del 2010 e n. 452 del 2007) – in quanto non esaurisce le attribuzioni delle amministrazioni locali. Infatti, sia pure nel quadro definitorio fornito dall'Autorità di regolazione dei trasporti, saranno pur sempre tali attribuzioni a determinare la dimensione concreta del lotto oggetto delle procedure di gara”. Così la sentenza n. 137.

### **3.11. L'attività di trattamento dei rifiuti**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 151, la voce *La distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

### **3.12. L'istituzione del Consorzio unico di bonifica della Basilicata e il subentro nelle attività e funzioni dei disciolti consorzi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 160, la voce corrispondente in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

### **3.13. La decadenza automatica dall'albo dei trasportatori su strada per la perdita di un requisito soggettivo necessario**

La sentenza n. 161 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., degli artt. 4 e 5, commi 2, lett. g), e 8, del d.lgs. n. 395 del 2000, i quali – in attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 – stabiliscono che il requisito di onorabilità, previsto per l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, non sussiste, o cessa di sussistere, in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale. Il comma 8, inoltre, ha previsto la cessazione di diritto dal requisito di onorabilità al verificarsi di tale condizione, con conseguente provvedimento amministrativo di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto e cancellazione dal relativo albo. In altri termini, le disposizioni censurate delineano un meccanismo automatico di perdita dei requisiti di onorabilità, sulla base di un bilanciamento in astratto effettuato dal legislatore, che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione. In via generale la Corte ha ricordato che gli automatismi legislativi in più casi sono stati ritenuti non legittimi “anche in materie ove sia riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore, come è accaduto per la sanzione della destituzione automatica nei confronti dei pubblici dipendenti e dei professionisti, senza la mediazione del procedimento disciplinare (sentenze n. 268 del 2016, n. 234 del 2015, n. 329 del 2007, n. 2 del 1999, n. 363 e n. 239 del 1996, n. 16 del 1991, n. 158 e n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988)”. In tali ipotesi è stato sostenuto che “il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (sentenza n. 170 del 2015; nello stesso senso le sentenze n. 265 del 2010 e n. 220 del 1995)”. Tuttavia, “tale principio non è stato ritenuto applicabile ‘nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio’ (sentenza n. 2 del 1999)”. Il meccanismo delineato dal censurato art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000 rientra proprio in tale ultima ipotesi in quanto “il provvedimento di revoca e cancellazione (...) non ha carattere punitivo o afflittivo e non si configura quale pena accessoria, che sarebbe invece inibita al decreto penale di condanna, ma è una misura conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita dei ‘requisiti di onorabilità’ prescritti per l'esercizio dell'attività in questione, che devono permanere in corso di attività”. Come affermato in altre circostanze, “dalla mancanza di un requisito soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio il legislatore può legittimamente far discendere la decadenza dal rapporto stesso non essendo ipotizzabile una maggiore o minore ‘gravità’ di tale mancanza in modo da dover proporzionare ad essa la reazione dell'ordinamento e da richiedere una graduazione come nell'ipotesi di vere e proprie sanzioni disciplinari (sentenza n. 297 del 1993)”. In altri termini, proprio l'eventuale assenza nella misura amministrativa di una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione

di illeciti “consente di ritenere insussistente la violazione del principio di proporzionalità, che non può essere invocato ‘per quei provvedimenti espulsivi che conseguono, di diritto, al venir meno di un requisito soggettivo (sentenza n. 297 del 1993)’ (sentenza n. 226 del 1997)”. Nel caso di specie, poi, la perdita del requisito dell’onorabilità non solo non è conseguenza di una qualsiasi sanzione per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali, dovendosi trattare di omissioni contributive di rilevanza penale, ma non assume neppure il carattere dell’assoluta irreversibilità potendo essere riacquistato al ricorrere di alcuni presupposti quali la concessione della riabilitazione di cui all’articolo 178 del codice penale. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha escluso, infine, anche la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. “La natura necessitata del provvedimento di revoca dell’autorizzazione e cancellazione dall’albo, infatti, configura l’attività dell’amministrazione competente quale attività vincolata, limitata alla mera verifica della sussistenza del requisito di onorabilità richiesto dalla legge. Pertanto, i limiti ai vizi censurabili in sede di ricorso amministrativo non costituiscono una compressione del diritto di azione e difesa, ma sono ovvia conseguenza dell’assenza di discrezionalità amministrativa. Il che non esclude, tra l’altro, la possibilità di censurare l’atto in questione per i pur limitati profili di contrasto con la legge”.

### ***3.14. Le concessioni demaniali e i vincoli dell’ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza***

“Non vi è dubbio che anche l’attività di sfruttamento delle cave ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010). La citata disposizione riguarda in particolare il caso specifico in cui il numero di «autorizzazioni» – come vanno qualificate anche le concessioni, in quanto atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità competenti per esercitare un’attività (considerando n. 39 e art. 4, n. 6, della direttiva 2006/123/CE) – sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l’apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l’art. 12 prevede l’obbligo per gli Stati membri di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un’«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami». In definitiva, alla luce del diritto europeo, la regolazione dell’accesso ai mercati in base a concessione è compatibile con il principio della concorrenza a condizione che: la scelta del concessionario avvenga in base a criteri oggettivi, non discriminatori e nell’ambito di procedure di evidenza pubblica; non sia previsto alcun diritto di proroga automatica in favore del titolare della concessione scaduta o in scadenza, il quale sottrarrebbe, di fatto, il rinnovo della concessione demaniale alle garanzie di tutela della concorrenza; la durata delle concessioni non sia eccessivamente lunga, in quanto durate eccessive stimolano gestioni inefficienti; non vengano riconosciute esclusive, né preferenze, nel conferimento o rinnovo delle concessioni. In applicazione di tali principi, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenze n. 40 del 2017, n. 171 del 2013, n. 213 del 2011) e idrico (sentenza n. 114 del 2012) viola l’art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il bene demaniale non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Queste conclusioni sono state avvalorate dalla Corte di Giustizia che, con la sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*, ha statuito che il diritto dell’Unione europea osta a che le concessioni per l’esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati”. Così la sentenza n. **176**.

### **3.15. Il favor per le fonti energetiche rinnovabili**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, la voce *La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio* in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

## **4. La proprietà**

### **4.1. La mancata previsione della garanzia fideiussoria in favore dell'acquirente di immobile "sulla carta" per il quale non sia stato richiesto il permesso di costruire**

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 122 del 2005 che – nel porre le definizioni di «acquirente», «costruttore» e «immobile da costruire» – traccia anche il perimetro applicativo della complessiva normativa posta a tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire. La disposizione censurata, in particolare, prevede la sua applicazione ai contratti preliminari di compravendita aventi ad oggetto «gli immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità», ma non anche nella diversa ipotesi di immobili per i quali non sia stato neppure chiesto il permesso di costruire. La Corte, tuttavia, non ha ravvisato omogeneità tra le fattispecie messe a confronto dal giudice *a quo* e ha evidenziato come la normativa censurata persegue la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento – che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita – indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento, prevedendo l'obbligo della garanzia fideiussoria. Il dato che caratterizza tale fattispecie risiede proprio nella sua collocazione “nell'alveo del prescritto procedimento amministrativo di rilascio del permesso di costruire e quindi di verifica della compatibilità di ciò che l'imprenditore sta costruendo – o si accinge a costruire – con la vigente normativa urbanistica”. È tale aspetto, infatti, a rappresentare “l'elemento differenziale rispetto alla diversa fattispecie dell'immobile da costruire per il quale non sia stato nemmeno richiesto il relativo permesso e che pertanto non vede sorgere nel promittente acquirente quel particolare affidamento nel contesto di legalità in cui si colloca l'iniziativa imprenditoriale di costruzione dell'immobile ove almeno tale permesso sia già stato richiesto. L'acquisto di immobili da costruire cosiddetto ‘sulla carta’ si connota come operazione economica maggiormente rischiosa – ma non perciò illecita, né meramente aleatoria – per il promittente acquirente, che di ciò non può non essere consapevole anche al di là di specifici oneri informativi ove il contratto ricada nell'ambito di applicazione del codice del consumo. La tutela è quella codicistica e segnatamente la nullità del contratto – non già quella speciale di protezione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 122 del 2005 – ma quella ordinaria ai sensi dell'art. 1472, secondo comma, cod. civ. laddove la cosa non viene ad esistenza”. La Corte ha, quindi, concluso evidenziando che rientra “nella discrezionalità del legislatore perimetrare l'apparato delle garanzie suddette riferendo la loro applicazione alla compravendita di immobili la cui futura costruzione già si collochi nell'alveo del rispetto della normativa urbanistica per essere stato almeno richiesto il permesso di costruire senza che dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), in riferimento al *tertium comparationis* dedotto dal giudice rimettente, possa farsi derivare un'esigenza costituzionale di parificazione mediante l'estensione delle stesse garanzie anche alla diversa fattispecie della vendita di immobili da costruire per i quali non sia stato neppure richiesto il relativo permesso”.

### **4.2. La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso**

La sentenza n. 99 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, in materia di riforma della disciplina delle banche popolari. La norma è impugnata laddove prevede che nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, quando ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. La norma violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU. Secondo il

giudice rimettente, infatti, la possibilità di escludere in tutto o in parte o di rinviare indefinitamente e senza un corrispettivo compensatorio il diritto del socio recedente al rimborso delle azioni, finirebbe per tradursi in una sorta di esproprio senza indennizzo della quota societaria. La Corte - dopo aver illustrato la normativa dell'Unione europea sui requisiti prudenziali delle banche e la disciplina del codice civile sul recesso del socio - afferma che tale presupposto interpretativo è errato. Le previsioni regolamentari europee in tema di rimborso delle azioni stabiliscono con effetto vincolante che gli ordinamenti degli Stati membri devono attribuire alle banche la capacità sia di limitare che di rinviare il rimborso, come condizione perché gli strumenti di capitale delle banche possano essere computati nel capitale primario di classe 1 ai fini del rispetto dei requisiti del patrimonio di vigilanza. Sicché, per consentire agli enti creditizi di rispettare i requisiti prudenziali, il legislatore nazionale era tenuto ad adottare disposizioni attributive alle banche stesse del potere di limitare il rimborso previsto dalla normativa europea. L'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario introdotto dalla disposizione censurata ha imposto la limitazione del diritto al rimborso delle azioni per assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili alle banche popolari, ovvero, come si esprime la stessa disposizione, per assicurare «la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» in conformità con la normativa europea in materia. Per contro, l'invocato bilanciamento degli interessi in gioco idoneo a evitare l'effetto espropriativo denunciato dal rimettente, si porrebbe in contrasto con quella normativa, o, meglio, si presenterebbe contraria alla sua propria *ratio*, giacché finirebbe per impedire - anziché consentire, secondo la sua funzione - la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Nel caso delle trasformazioni delle banche popolari "sopra soglia", poi, le esigenze sottese alle regole prudenziali europee si impongono addirittura con maggiore forza per il pericolo che il recesso dei soci a seguito della trasformazione del tipo sociale assuma estese dimensioni ed esponga le banche al rischio di esborsi a loro volta di eccezionale consistenza. Non solo, dunque, non sono ravvisabili ragioni sistematiche per derogare, per i rimborsi conseguenti alla trasformazione prevista dall'art. 29, comma 2-ter, del t.u. bancario, alle regole generali, ma, al contrario, è evidente che l'esclusione di questa ipotesi dall'ambito di applicazione di tali regole condurrebbe all'irragionevole risultato di esonerare le banche popolari dal rispetto dei requisiti prudenziali proprio nell'evenienza più rischiosa, di un prevedibile maggiore impatto dei rimborsi sul loro capitale. È errato anche ritenere - come ha fatto il giudice *a quo* - che la facoltà di limitare o di differire il rimborso senza limiti di tempo si traduca in una fattispecie espropriativa senza indennizzo. La soluzione adottata nella legislazione nazionale può, e deve, essere invece diversamente ricostruita con un'interpretazione della disciplina censurata che valorizzi l'inscindibile collegamento da essa operato tra la facoltà della banca di limitare il rimborso delle azioni e la sua situazione prudenziale. La disposizione - letta sistematicamente in relazione al regolamento delegato (UE) n. 241/2014 alla e alla determinazione della Banca d'Italia (Parte Terza, Capitolo 4, Sezione III, punto 1, della circ. Banca d'Italia n. 285 del 2013, come modificata dal «9° aggiornamento del 9 giugno 2015») - prevede sì che il rimborso possa essere limitato dalla banca, ma solo se, nella misura e nello stretto tempo in cui ciò sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali. Il socio recedente, dunque, non subisce alcuna perdita definitiva del valore delle azioni di cui sia limitato il rimborso e l'operato della banca potrà essere sindacato in sede giudiziaria a tutela della posizione del socio. Inoltre, le regole caratterizzate dal cosiddetto principio del *bail-in* - le quali prevedono che la crisi di una banca debba essere risolta innanzitutto attraverso l'utilizzo di risorse interne alla stessa in funzione di risanamento delle perdite - esporrebbero i soci ad un sacrificio uguale se non probabilmente più grave di quello subito dai recedenti. Così illustrata la corretta lettura della disposizione, la Corte esamina - e respinge - le censure prospettate in riferimento agli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU. Con riguardo a tali parametri, la Corte afferma che la disciplina contestata rispetta le condizioni alle quali, in base alla giurisprudenza della Corte EDU, l'ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento di un bene è giudicata compatibile con la tutela convenzionale della proprietà, ossia che essa sia legittima, necessaria per la tutela di un interesse generale e proporzionata (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 novembre 2015, Preite contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sentenza 23 settembre 1982, Sporrang e Lönnroth contro Svezia). Infine, la Corte esamina e respinge la censura relativa all'attribuzione all'Istituto di vigilanza di un «potere regolamentare atipico con effetto delegificante», consistente nel disciplinare l'esclusione del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione della società «anche in deroga a norme di legge». Tale previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost. Un primo rilievo riguarda l'attribuzione stessa di un potere di delegificazione (oltretutto in materie non connotate da particolare «tecnicità o

settorialità») all'Istituto di vigilanza, ovvero a un soggetto estraneo al circuito politico dei rapporti Parlamento-Governo, e dunque politicamente irresponsabile. Inoltre, tale potere di delegificazione sarebbe conferito «in bianco» (in quanto il legislatore non avrebbe dettato alcuna norma generale regolatrice della materia, e neppure avrebbe individuato le norme primarie di cui sarebbe consentita l'abrogazione ad opera della fonte secondaria) e in materie coperte da riserva di legge (riserva di cui all'art. 23 Cost. sulle prestazioni patrimoniali imposte, e riserva di cui all'art. 42 Cost. e all'art. 1, paragrafo 1, del protocollo addizionale alla CEDU sulla tutela della proprietà privata). Ancora una volta, la Corte afferma che il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente è erroneo, in quanto la fattispecie normativa censurata non delinea un procedimento di delegificazione: «[L]elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento [...], costituito dal trasferimento della funzione normativa [...] dalla sede legislativa ad altra sede» (sentenza n. 130 del 2016), non ricorre. La legge impugnata non attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di adottare una disciplina «sostitutiva» di quella già dettata dalla legge, e neppure riconduce all'entrata in vigore della fonte secondaria la contemporanea cessazione di efficacia di disposizioni legislative delegificate. È infatti l'organo cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa che ha introdotto direttamente – e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia – la regola che consente una limitazione del diritto al rimborso delle azioni, in deroga alla disciplina ordinaria che pure rimane in vigore. In questo quadro è la legge stessa che comporta l'introduzione di previsioni statutarie che, anche in deroga alle norme del codice civile, accordino agli organi amministrativi la facoltà di limitare il rimborso delle azioni del socio uscente e degli altri strumenti di capitale computabili nel capitale primario di classe 1; mentre alla Banca d'Italia è affidato soltanto il compito di definire le condizioni tecniche che consentono alla banca di rispettare i coefficienti patrimoniali minimi stabiliti dalla normativa prudenziale europea».

### **4.3. Gli usi civici**

#### **4.3.1. La sdemanializzazione con legge regionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 113, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

#### **4.3.2. La pianificazione ambientale e paesaggistica e l'utilizzazione degli usi civici**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 178, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

## **5. La tutela del risparmio**

### **5.1. La tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire**

«La normativa censurata persegue la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento, meritevole di tutela, che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento. [...] Il legislatore ha inteso approntare una specifica tutela di questo affidamento a mezzo dell'obbligo di garanzia fideiussoria, che necessariamente – pena la nullità relativa del contratto deducibile solo dall'acquirente (e quindi nullità di protezione) – deve accompagnarsi alla compravendita [...] Questo articolato apparato di garanzie per il promittente acquirente – che persegue altresì una finalità di tutela del risparmio da esso impiegato nell'acquisto di un immobile da costruire (art. 47, primo comma, Cost.)». Così la sentenza n. 32.

## *Sezione IV*

### *I rapporti politici*

#### ***1. La discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale e i limiti del sindacato della Corte***

Il legislatore “gode di un’ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale a condizione che il suo esercizio non si traduca nell’adozione di una disciplina manifestamente irragionevole” (sentenze nn. 35 del 2017, 193 del 2015, 275 e 1 del 2014, 271 del 2010; ordinanza n. 260 del 2002). “L’individuazione del sistema elettorale ritenuto più idoneo in relazione al contesto storico-politico di riferimento, pertanto, non è, in assoluto, esente dal sindacato di costituzionalità, ben potendo essere censurata qualora risulti affetta da un vizio di manifesta irragionevolezza. Questa Corte è, dunque, tenuta a verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale”. Così la sentenza n. 239.

#### ***2. Le clausole o soglie di sbarramento (esplicite o implicite) quali meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee elettive, volti a bilanciare i valori della rappresentatività e della governabilità***

Le clausole o soglie di sbarramento sono espressioni che alludono alla “previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio (a meno che non sia prevista una forma di recupero dei resti anche a suo vantaggio). Queste soglie sono solitamente previste nei sistemi elettorali di tipo proporzionale o in quelli misti che hanno una quota di seggi assegnata con criterio proporzionale, finendo per questo con il costituire una regola integrativa del sistema proporzionale. Rispetto a questa definizione generica del meccanismo esiste una variegata gamma di possibili variazioni e combinazioni, tale da rendere complessa la determinazione della portata e degli effetti dei diversi tipi di soglia. E qualsiasi valutazione di una previsione di sbarramento e dei suoi effetti sul concreto funzionamento di un sistema elettorale deve tenere conto della necessità di contestualizzarne l’analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell’ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione. Al pari del contesto politico-partitico, anche l’ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l’evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera registrazione proporzionale della pluralità socio-politica per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l’esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice specchio della società di riferimento. Di queste considerazioni occorre tenere conto nella valutazione delle clausole di sbarramento, le quali (...) sono di più specie e, in particolare, possono essere esplicite o implicite. Nella sostanza, infatti, l’effetto preclusivo (...) può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. È chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta. A sua volta, la grandezza dei collegi può realizzare effetti preclusivi, perché dimensioni molto ridotte, determinando un minore numero di candidati eletti per ogni collegio, produrranno un forte risultato di sbarramento, per la evidente ragione che in un collegio molto piccolo potrà non essere sufficiente raggiungere una percentuale significativa di voti per accedere al riparto dei

seggi”. Con le soglie di sbarramento esplicite, in particolare, “si sacrifica l’esigenza di rappresentare l’universalità dei cittadini elettori in nome di altri interessi e valori (...) ritenuti parimenti meritevoli di tutela. Questi interessi e valori devono essere individuati, essenzialmente, nell’esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all’interno dell’assemblea parlamentare. Le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l’una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l’interlocuzione tra questi due organi, l’altra tende a garantire l’efficienza dei meccanismi decisionali dell’assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l’esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano. Le stesse descritte esigenze sono state più volte considerate da questa Corte, là dove ha affermato che la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione (...) sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità (sentenza n. 193 del 2015). Di recente, in occasione del giudizio sulla legittimità costituzionale della previsione della legge elettorale per la Camera dei deputati che fissava una soglia minima per il funzionamento del premio di maggioranza, tale soglia è stata ritenuta in sé non manifestamente irragionevole in quanto volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro (sentenza n. 35 del 2017). Nello stesso contesto, la valorizzazione di queste esigenze ha condotto inoltre questa Corte a escludere che la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale, possa, di per sé, giustificare una pronuncia d’illegittimità costituzionale del premio: sebbene infatti qualsiasi soglia di sbarramento comporti un’artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio, non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. E a riconoscere che, se il premio ha lo scopo di assicurare l’esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione, non essendo da trascurare inoltre la circostanza che la soglia può favorire la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza”. Così la sentenza n. 239.

### ***3. L’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero***

L’ordinanza n. 63 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-*bis*, 12 e 14 della legge n. 459 del 2001, sollevata in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 48, primo, secondo e terzo comma, Cost. La Corte – pur evidenziando oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della «effettività» del diritto di voto dei cittadini residenti all’estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell’art. 48 della Costituzione – ha ritenuto che l’ordinanza (oltre ad essere carente sotto il profilo di una motivazione sufficiente e non implausibile dell’esistenza dell’interesse ad agire), diversamente dalle ipotesi prese in esame dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 (in tema di elezione del Parlamento nazionale, i cui risultati, in quanto esclusivamente rimessi al controllo delle Camere di appartenenza *ex art.* 66 Cost., sono sottratti a quello del giudice comune) ed analogamente, invece, a quella relativa alla elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, di cui alla sentenza n. 110 del 2015, non poneva una questione che «non può essere considerata costituzionalmente insuperabile [...] nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un’azione del tipo di quella proposta nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 110 del 2015). Infatti – ha argomentato la Corte – nella procedura in esame sono espressamente previste la reclamabilità delle operazioni di voto all’Ufficio centrale per la circoscrizione Estero (art. 23 della legge n. 352 del 1970, e art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 104 del 2003) – e la loro successiva sottoponibilità all’esame dell’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, legittimato – esso – a sollevare incidente di costituzionalità (ordinanze n. 14 e n. 1 del 2009).

#### ***4. Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali***

La sentenza n. **134** ha dichiarato inammissibili – per l’inadeguata ricostruzione del quadro normativo - le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-*ter* e 10-*quater* della legge della Regione Siciliana n. 29 del 1951, introdotti dall’art. 1, comma 4, della legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevedono l’incompatibilità con la carica di deputato regionale per colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell’amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito. Si riporta di seguito il passaggio motivazionale in cui il Collegio ricostruisce il quadro normativo: “A seguito della modifica introdotta nel 1999 (con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante «Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni»), l’art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale. Tali principi sono stati successivamente individuati con la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione), che indica fra di essi, per quanto qui in particolare interessa, la «sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte [...] dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva [...]» (art. 3, comma 1, lettera a). Il nuovo assetto delle attribuzioni legislative in materia e l’ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall’intervenuta disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie. Di conseguenza, quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981 [...] continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell’ordinamento giuridico (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002) nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione mano a mano che le regioni stesse legiferano (sentenza n. 143 del 2010). Con riguardo ad altra disposizione della stessa legge n. 154 del 1981 in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la scelta normativa statale in materia «[...] va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell’art. 122 Cost. e concretamente avviato dall’indirizzo legislativo che ne è seguito» (sentenza n. 143 del 2010). Dalla mancata previsione della causa d’incompatibilità stabilita dall’art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 non sarebbe quindi possibile dedurre, di per sé, neppure l’illegittimità di un’eventuale normativa sulle incompatibilità prodotta da una regione ordinaria, di cui si dovrebbe semmai valutare il rispetto dei principi fondamentali fissati nella legge n. 165 del 2004. Mentre «[...] è evidente» – come ha ancora affermato questa Corte – «che la Regione siciliana non può incontrare, nell’esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell’art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)», pur con la precisazione che «[n]el contempo, [...], la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all’applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010)”.

#### ***5. La soglia di sbarramento del 4% per l’accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia***

La sentenza n. **239** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., degli artt. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e 22 della legge n. 18 del 1979 (nel testo modificato dalla legge n. 10 del 2009) i quali prevedono la soglia di sbarramento del 4% per l’accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia. Meccanismi di sbarramento, come quello in esame, rispondono a due ragioni ispiratrici: “l’esigenza di stabilità del governo e quella di buon funzionamento dell’assemblea parlamentare”. Inconfutabile è il rilievo di quest’ultima: “anche all’interno del

Parlamento europeo si pongono (...) esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito. Si tratta di un'esigenza non meno meritevole di tutela della prima, stante che il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze". Già da questo punto di vista, la previsione di una soglia di sbarramento non è apparsa irragionevole, essendo "funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, obiettivo che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali. Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo". È stato così disatteso l'argomento in base al quale per il Parlamento europeo non si porrebbe un'esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione. Simile argomento, peraltro, ha indotto il Tribunale costituzionale tedesco a dichiarare, in due occasioni, l'illegittimità della previsione per le elezioni europee di una clausola di sbarramento prima del 5 e poi del 3 per cento; mentre la Corte costituzionale della Repubblica Ceca è pervenuta a un esito opposto, ritenendo legittima la previsione di una clausola di sbarramento del 5 per cento. In proposito, la Corte ha valorizzato il dato dell'indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, avviata dal Trattato di Lisbona e concretizzatasi nel rafforzamento delle funzioni del Parlamento europeo, tra cui spiccano la competenza a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla Commissione. "In questa potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo. (...) la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea, sia nei suoi rapporti con la Commissione, sia nello svolgimento della sua più generale attività". Si è pertanto escluso che la scelta del legislatore italiano abbia ecceduto i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale, connotata da un alto tasso di politicità (sentenze nn. 35 del 2017, 193 del 2015, 275 e 1 del 2014). La Corte ha altresì respinto le censure di irragionevolezza motivate dalla diversa presenza ed eterogeneità delle soglie nei vari Stati membri. "Se è vero infatti che il risultato di una razionalizzazione della presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea potrà essere raggiunto appieno solo attraverso una disciplina uniforme dei meccanismi elettorali (...) è altrettanto innegabile che a tale risultato si perviene progressivamente, per tappe che necessariamente passano attraverso l'adozione da parte dei singoli Stati membri di normative dirette a conseguirlo, e che in tale prospettiva la normativa italiana che introduce la soglia di sbarramento costituisce, al pari di quella di ciascun Paese che la preveda, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo". La non irragionevole opzione del legislatore nazionale si è affiancata ad analoghe scelte già compiute da vari altri Stati dell'Unione (14), anche di dimensioni maggiori come la Francia e la Polonia. Questa circostanza "contribuisce a ridurre significativamente il rischio (...) che una normativa isolata possa essere vanificata nei suoi effetti dalle diverse scelte altrui". L'introduzione di una soglia di sbarramento in assenza di una disciplina uniforme in tutti gli Stati membri non determina l'illegittimità della norma che, prevedendola, comporta un'attenuazione del principio rappresentativo in vista del perseguimento di obiettivi meritevoli di tutela. Infine, è stato confutato il prospettato raffronto tra gli esiti elettorali delle disposizioni che prevedono il riconoscimento di un numero minimo di seggi a Stati aventi minore popolazione e gli esiti di quelle che escludono l'ottenimento di seggi da parte di liste che non hanno raggiunto la soglia in Italia. "Si tratta, in realtà, di un raffronto privo di significato, per l'evidente incomparabilità delle situazioni prese in considerazione e per la diversa *ratio* che presiede le scelte legislative – in effetti in entrambi i casi derogatorie rispetto alle regole ordinarie della rappresentanza proporzionale – che le riguardano. La riserva di un numero minimo di seggi per gli Stati con popolazione ridotta è diretta a far sì che tutti gli Stati membri – e quindi anche i più piccoli – possano avere un minimo di rappresentanza e a evitare che questo risultato non si realizzi in conseguenza dell'applicazione delle regole ordinarie del sistema elettorale proporzionale. (...) A tutt'altre finalità, di

garanzia di efficienti rapporti con la Commissione e di buon funzionamento dell'assemblea, sono orientate invece le previsioni sulle soglie di sbarramento". Tali previsioni sono accomunate alle prime "esclusivamente dal fatto di comportare un'incidenza sul principio di rappresentanza proporzionale: tuttavia, in questo secondo caso il sacrificio è nella direzione del potenziamento della rappresentanza, a favore della popolazione di quei paesi; nell'altro è nel senso opposto della riduzione di rappresentanza, che viene esclusa per le formazioni politiche che non raggiungono determinate dimensioni. Per la diversa *ratio* che ispira le due discipline, la ragionevolezza di ciascuna non può che essere valutata autonomamente, mentre è privo di senso pretendere di desumere la supposta irragionevolezza di una raffrontandone gli esiti con quelli prodotti in applicazione dell'altra".

## **6. La difesa della Patria**

“Come già affermato da questa Corte, infatti, l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare. Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015). Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria. La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto. La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa. D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli «obblighi normativamente imposti», chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa.» (sentenza n. 228 del 2004)”. Così la sentenza n. **171**.

## Sezione V

### I tributi

#### 1. Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una fattispecie deve ritenersi «di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre 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; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 269 e n. 236 del 2017)”. Così la sentenza n. 89.

#### 2. L'imposta unica sulle scommesse (i soggetti passivi)

La sentenza n. 27 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 53 Cost., dell'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1998 e dell'art. 1, comma 66, lett. b), della legge n. 220 del 2010 nella parte in cui prevedono che – nelle annualità d'imposta precedenti al 2011 – siano assoggettate all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse le ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione. In via preliminare, la Corte ha ricordato che l'imposta unica sulle scommesse “è dovuta per i concorsi pronostici e le scommesse di qualunque tipo, relativi a qualunque evento, anche se svolto all'estero” (art. 1 del d.lgs. n. 504 del 1998) e che, ai sensi dell'art. 3 censurato, sono soggetti passivi della stessa imposta “coloro i quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse”. È stato evidenziato che prima dell'intervento interpretativo del 2010 erano possibili due diverse letture della disposizione censurata; secondo una prima impostazione, dalla formulazione letterale della normativa era possibile desumere che la pretesa impositiva potesse essere rivolta anche nei confronti dei soggetti privi di titolo concessorio; secondo altra impostazione, al contrario, essa contemplava i soli soggetti che avevano ottenuto apposita concessione (ad esclusione perciò dei *bookmakers* con sede all'estero, sforniti di titolo concessorio in Italia, e della rete delle ricevitorie di cui essi si avvalgono nel territorio italiano). Con la disposizione interpretativa dell'art. 1, comma 66, lett. b), della legge n. 220 del 2010, il legislatore ha dunque esplicitato una possibile variante di senso della disposizione interpretata, ribadendo, da un lato, che l'imposta è dovuta anche nel caso di scommesse raccolte al di fuori del sistema concessorio e stabilendo, altresì, che il generale concetto di “gestione” include anche l'attività svolta “per conto di terzi”, compresi i *bookmakers* con sede all'estero e privi di concessione. Secondo la Corte, tale equiparazione ai fini tributari, del “gestore per conto terzi” (il titolare di ricevitoria) al “gestore per conto proprio” (il *bookmaker*), non risulta irragionevole in quanto le differenze tra il contributo rispettivamente prestato dalla ricevitoria e dal *bookmaker* alla complessiva attività di raccolta delle scommesse “non escludono affatto – ed anzi presuppongono – che entrambi i soggetti partecipino, sia pure su piani diversi e secondo differenti modalità operative, allo svolgimento di quell'attività di ‘organizzazione ed esercizio’ delle scommesse sottoposta ad imposizione”. La Corte, poi, ha ritenuto l'intervento normativo congruo e proporzionato rispetto alle finalità perseguite, non ravvisando “alcuna irragionevolezza nell'assoggettamento ad imposta del ricevitore operante per *bookmaker* sfornito di concessione, con conseguente parificazione dello stesso ricevitore al *bookmaker* concessionario”. Infatti, “tale scelta legislativa risponde ad un'esigenza di effettività del principio di lealtà fiscale nel settore del gioco, allo scopo di evitare l'irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non avere ottenuto la necessaria concessione, ovvero di operare per conto di chi ne sia privo”. La Corte, infine, non ha ravvisato la violazione del principio della capacità contributiva in quanto “la scelta di assoggettare all'imposta i titolari delle ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione tiene conto della circostanza che il rapporto tra il titolare della ricevitoria che agisce per conto di terzi ed il *bookmaker* è disciplinato da un contratto dal quale sono regolate le stesse commissioni dovute al titolare della ricevitoria per il servizio prestato”. In altri termini,

con riferimento ai rapporti successivi al 2011, ossia alla data di entrata in vigore della disposizione interpretativa dell'art. 1, comma 66, lettera b), non sussiste la denunciata impossibilità di traslazione dell'imposta da parte del titolare della ricevitoria, il quale può trasferire il carico tributario sul *bookmaker* per conto del quale opera attraverso la regolazione negoziale delle commissioni. Diversamente, per i rapporti sorti anteriormente all'intervento legislativo di interpretazione del 2010, la Corte ha ritenuto la normativa censurata illegittima per violazione dell'art. 53 Cost. limitatamente alla sua applicazione nelle annualità precedenti al 2011 in considerazione dell'impossibilità di traslazione dell'imposta, stante la cristallizzazione dell'entità delle commissioni pattuite fra ricevitore e *bookmaker* sulla base del quadro normativo previgente.

### **3. La discrezionalità del legislatore nella previsione di agevolazioni fiscali o benefici tributari**

“(…) la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari di qualsiasi specie costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore (ordinanza n. 46 del 2009), «censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità»” (sentenza n. 177 del 2017), “a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata *in malam partem*» (sentenza n. 346 del 2003)”. Così la sentenza n. 17.

### **4. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani**

La sentenza n. 17 ha dichiarato la non fondatezza di diverse questioni promosse – in via incidentale nonché in via principale dalla Regione Sardegna – con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015. Detta disposizione, modificando il regime di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, ha previsto, a decorrere dal 2015 (comma 1) e per il 2014 (comma 3), l'esenzione per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani nell'elenco dell'ISTAT (comma 1, lett. a), nelle isole minori (comma 1, lett. *a-bis*) e nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola (comma 1, lett. b). Con specifico riguardo alle questioni promosse in via incidentale, viene in rilievo l'asserita violazione dell'art. 23 Cost. L'art. 1, comma 1, lett. a) e b), del d.l. n. 4 del 2015 - prevedendo che l'esenzione dall'IMU si applichi ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente o parzialmente montani, nell'elenco predisposto dall'ISTAT - rimetterebbe a detto Istituto la determinazione dei presupposti di fatto per l'applicazione del regime agevolativo. Ciò senza porre un vincolo legislativo alla discrezionalità amministrativa, in quanto l'art. 1 della legge n. 991 del 1952, che originariamente disciplinava la formazione dell'elenco – poi recepito dall'ISTAT – è stato abrogato dall'art. 29, comma 7, lett. a), della legge n. 142 del 1990, con la conseguenza che il successivo mantenimento della classificazione sarebbe avvenuto sulla base di parametri non più legislativamente determinati. La Corte respinge le censure, così argomentando: “Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «non vi è dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, come le norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenza n. 123 del 2010). Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa». Quest'ultima «non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio» (sentenza n. 60 del 2011). Sebbene, dunque, anche la previsione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'agevolazione debba avvenire per legge e non possa essere rimessa alla mera discrezionalità dell'amministrazione, ciò non conduce a ravvisare la violazione del principio di riserva di legge nella fattispecie in esame. La norma censurata – come risulta dai chiarimenti forniti dall'ISTAT in audizione durante la conversione del decreto-legge, riscontrati dal rimettente in sede di istruttoria (...), e come desumibile da analogo richiamo a opera di leggi anteriori (art. 1, comma 380, lett. f, della legge n. 228 del 2012) – utilizza un elenco

preesistente, non più aggiornato dal 2009, i cui dati (quanto a “montanità”) l’ISTAT ha raccolto e diffuso per finalità informative e ai quali il legislatore ha attinto. La disposizione, dunque, non attribuisce né all’Istituto né ad altra amministrazione il compito di stabilire quali Comuni siano totalmente o parzialmente montani e, di conseguenza, quali terreni siano esenti dall’IMU; non reca una norma “in bianco” che si limiti a prevedere il potere in capo all’amministrazione, così priva di vincoli nella possibilità di incidere sulla sfera generale di libertà dei cittadini. Con il rinvio rivolto a un’elencazione già predisposta il legislatore ha condiviso le scelte ivi cristallizzate a fini differenti, adottando quella valutazione in funzione agevolativa fino alla sopravvenuta abrogazione della norma che vi provvede. Attraverso il rinvio, dunque, l’individuazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell’esenzione è tutt’altro che rimessa all’amministrazione, alla quale, viceversa, non viene riconosciuto alcun margine di discrezionalità, nemmeno quella condizionata da criteri direttivi e linee generali di disciplina che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenze n. 174 e n. 69 del 2017), la rendono compatibile con la riserva relativa. La scelta, infatti, è stata operata integralmente dal decreto-legge”. Per le censure formulate in via principale dalla Regione Sardegna, si veda l’analoga voce in *L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – I tributi*.

### ***5. Il regime tributario degli immobili di interesse storico-artistico (il reddito locativo)***

La sentenza n. 72 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 4, commi 5-*quater* e 5-*sexies*, lett. a), del d.l. n. 16 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 9, secondo comma, e 53 Cost., in quanto – ridisegnando il peculiare trattamento fiscale degli immobili vincolati, con la sostituzione del precedente regime speciale con uno meramente agevolato – avrebbe eliminato la distinzione sostanziale tra immobili vincolati e non vincolati e dettato una disciplina irragionevole, discriminatoria e lesiva del principio di capacità contributiva. Come evidenziato dalla sentenza n. 145 del 2015, fino al periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2011, per tutti gli immobili di interesse storico o artistico il regime d’imposizione fiscale risultava completamente scollegato dal relativo valore locativo o fondiario, in quanto il reddito derivante dal possesso veniva determinato sulla base della minore tra le tariffe d’estimo previste per le abitazioni della zona censuaria di appartenenza (art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 413 del 1991), in relazione alla cosiddetta rendita figurativa. Il censurato comma 5-*quater* ha eliminato la possibilità di determinare il reddito imponibile secondo il criterio della rendita figurativa e il comma 5-*sexies*, lett. a), ha al contempo statuito, con riferimento agli immobili di interesse storico o artistico non posseduti in regime di impresa e locati, che il reddito imponibile ai fini IRPEF sia rappresentato dal maggiore fra il canone di locazione ridotto del trentacinque per cento e la rendita catastale rivalutata del cinque per cento calcolata applicando la tariffa d’estimo propria dell’immobile, ridotta della metà. La novella non ha sottratto il trattamento tributario degli immobili di interesse storico-artistico alla sua peculiare finalità, “continuando a giustificarsi in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita” (sentenze nn. 111 del 2016 e 346 del 2003). “Alla permanenza della diversità di trattamento legale, correlata al pregio storico o artistico del bene, continua a corrispondere quella del regime tributario (...) seppure in un diverso rapporto sistematico con la disciplina complessiva del tributo interessato, prevedendosi una maggior riduzione del reddito locativo da prendere in considerazione rispetto agli altri beni”. La normativa *de qua* non ha omologato gli immobili di interesse storico-artistico a quelli che non lo sono, atteso che, “in ragione della tutela da accordare ai primi in virtù dell’art. 9, secondo comma, Cost., la distinzione tra di essi permane integra”. In secondo luogo, “anche in virtù di una valutazione sistematica”, si è escluso che “il nuovo regime fiscale non tenga adeguatamente conto di vincoli e oneri correlati agli immobili di interesse storico-artistico, riservando invece a essi un trattamento significativamente diverso rispetto a quello dettato per gli immobili che non appartengono a detta categoria”. Infatti, la riduzione forfettaria del canone locativo ai fini della determinazione dell’imponibile è ulteriormente incrementabile del trenta per cento (art. 8, comma 1, della legge n. 431 del 1998); è prevista una detrazione del diciannove per cento delle spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro dei beni vincolati, agevolazione cumulabile, seppur in ragione della metà, con quelle stabilite per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (artt. 15, comma 1, lett. g, e 16-*bis*, comma 6, del d.P.R. n. 917 del 1986); e lo Stato può concorrere alle spese di restauro e conservazione dei beni vincolati fino alla metà dell’importo o, in caso di interventi di particolare rilevanza, per l’intero e può concedere contributi in conto interessi su mutui o altre forme di

finanziamento accordati a proprietari, possessori o detentori da istituti di credito per la realizzazione degli interventi conservativi (artt. 35 e 37 del d.lgs. n. 42 del 2004). “Il fatto che la nuova disciplina si discosti da quella precedente – considerata più favorevole – e che quest’ultima sia stata ritenuta costituzionalmente conforme (sentenza n. 346 del 2003) non comporta di per sé che il nuovo regime sia in contrasto con il principio di ragionevolezza”, non essendo affatto implausibile che “le disposizioni impugnate – anziché prescindere completamente dal reddito locativo – applichino allo stesso una riduzione forfettariamente quantificata, in tal modo armonizzandone la disciplina con quella delle ulteriori agevolazioni”. Il Collegio ha altresì sottolineato l’“obiettiva difficoltà di ricavare per gli immobili vincolati il reddito effettivo da quello locativo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione”; per questo, la normativa censurata, “senza prescindere completamente, determina – a fini impositivi – una riduzione forfettaria di circa un terzo del reddito locativo rispetto a quella ordinaria prevista per gli altri immobili”. In conclusione, il regime tributario in esame è stato introdotto nell’esercizio del potere discrezionale del legislatore di decidere in ordine all’*an*, al *quantum* e a ogni altra modalità e condizione afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali (sentenza n. 108 del 1983): in tale ambito, il legislatore “non è obbligato a mantenere il regime derogatorio, qualora (...) siano diversamente valutate le condizioni per le quali il detto regime era stato disposto, purché ciò avvenga nei limiti della non arbitrarietà e della ragionevolezza e nel rispetto dei principi costituzionali in materia” (ordinanza n. 174 del 2001).

## **6. La tassa automobilistica regionale**

### **6.1. Le funzioni di accertamento e riscossione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, l’analogo voce in *L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – I tributi*.

### **6.2. Esclusione della sospensione dell’obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (Regione Toscana)**

L’ordinanza n. 192 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in relazione agli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost. – dell’art. 8-*quater*, comma 4, della legge toscana n. 49 del 2003 (inserito dall’art. 33 della legge regionale n. 35 del 2012) per il quale, con riferimento ai titoli per la sospensione dell’obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale, la trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini dell’interruzione e sospensione dell’obbligo tributario. Identica questione è stata già rigettata dalla sentenza n. 47 del 2017 ove si è chiarito che il fermo amministrativo – al quale è correlata l’esenzione dal pagamento del tributo prevista dall’art. 5, comma 37, del d.l. n. 953 del 1982 e al quale identicamente si riferiva, escludendo l’esenzione stessa, la disposizione della Regione Marche caducata dalla sentenza n. 288 del 2012 – è diverso dal cosiddetto “fermo fiscale”. Del resto, la norma di esenzione del 1982 non poteva avere riguardo a tale diversa ipotesi di fermo, introdotta solo dal successivo d.l. n. 669 del 1996 come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada. L’esclusione della sospensione dell’obbligo di pagamento della tassa automobilistica nel periodo di fermo della vettura disposto dall’agente della riscossione “non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall’autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo (...) ovvero, comunque, alla ricorrenza di un titolo equipollente, idoneo a legittimare il possesso del veicolo (usufrutto, *leasing*, acquisto con patto di riservato dominio)”.

### **6.3. La tassazione agevolata per gli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato destinati al trasporto di persone (divieto per il legislatore regionale di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla disciplina statale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 209, l’analogo voce in *Le materie esclusive – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

## ***7. Le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità (l'abrogazione della facoltà di prevedere maggiorazioni)***

La sentenza n. 15 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 97, 102, 117, sesto comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), e 119 Cost. – dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015 che interpreta l'art. 23, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 che ha abrogato la facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità prevista dall'art. 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. La disposizione censurata, in particolare, chiarisce che l'abrogazione non ha effetto per i Comuni che hanno già deliberato gli aumenti al 26 giugno 2012, cioè prima della data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge. Per il giudice *a quo* la suddetta previsione normativa sarebbe solo apparentemente d'interpretazione autentica, avendo, in realtà, portata innovativa. Essa, infatti, priverebbe parzialmente di effetti l'abrogazione della facoltà di prevedere maggiorazioni sino al cinquanta per cento della tariffa base dell'imposta comunale sulla pubblicità (ICP), non avendo efficacia, appunto, nei confronti dei Comuni che abbiano deliberato tali maggiorazioni prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012. Inoltre, per tali Comuni sarebbero state fatte salve anche le deliberazioni, esplicite o tacite, successive al 2012 poiché per tutti i tributi locali trova applicazione il principio di "ultrattività delle tariffe" che prevede, in caso di mancata delibera per gli anni successivi a quello di adozione del regolamento, la proroga delle tariffe dell'anno precedente. La Corte non ha condiviso tale interpretazione dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, quale disposizione finalizzata a ripristinare retroattivamente la potestà di applicare maggiorazioni alle tariffe per i Comuni che, alla data del 26 giugno del 2012, hanno già deliberato in tal senso. Per la Corte, invece, la disposizione si limita a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto, tra l'altro, che a tale data, in virtù dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 16 del 2012, ai Comuni era stata nuovamente attribuita la facoltà di deliberare le maggiorazioni previste dalla legge 449 del 1997. La normativa censurata, quindi, ha effettivamente carattere retroattivo in quanto "tesa a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero escludere o enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenze n. 132 del 2016, n. 127 del 2015, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012 e n. 311 del 1995). La scelta legislativa, allora, rientra 'tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011 e n. 209 del 2010)' (sentenza n. 132 del 2016)". La Corte, infine, con specifico riferimento al principio dell'"ultrattività delle tariffe", ha evidenziato che il censurato comma 739 nulla dispone sulla possibilità di confermare o prorogare, successivamente al 2012, di anno in anno, le tariffe maggiorate. Infatti, tale facoltà di conferma, esplicita o tacita, consentita da altra disposizione, non può estendersi a maggiorazioni disposte da norme non più vigenti, ed eventuali atti di proroga tacita sarebbero semplicemente illegittimi.

## ***8. Il contributo al fondo antincendi a carico delle società di gestione aeroportuale***

Una fattispecie "deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre 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; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese" (sentenze nn. 89 del 2018, 269 e 236 del 2017). Così la sentenza n. 167 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015 che – integrando l'art. 39-*bis*, comma 1, del d.l. n. 159 del 2007 recante l'interpretazione delle disposizioni ivi indicate nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria – affermava la natura non tributaria del contributo al fondo antincendi a carico delle società di gestione aeroportuale. Invero, al contributo sono state riconosciute "tutte le caratteristiche del tributo" come definite dalla costante giurisprudenza costituzionale. "Vi è una disciplina legale che determina una definitiva decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi", rinvenibile negli artt. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008. "La contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo ancorata e parametrata al volume del traffico aereo generato e quindi al fatturato

realizzato, indice di capacità contributiva, e sussiste il nesso con la spesa pubblica, poiché il citato art. 1, comma 1328, (...) prevedeva che le somme versate dalle società aeroportuali fossero utilizzate per compensare la riduzione della spesa statale per il pagamento del servizio antincendi negli aeroporti, e il successivo art. 4, comma 3-bis, (...) ha destinato tali somme al pagamento di indennità salariali integrative previste in favore di tutti i vigili del fuoco (e non solo di quelli che prestano servizio negli aeroporti)”. L’assenza di una relazione sinallagmatica con il servizio antincendi è attestata dal duplice rilievo che la misura della contribuzione gravante sulle società di gestione aeroportuale non è parametrata al costo effettivo del servizio reso in tutti gli aeroporti e che dal 2009 i prelievi non vanno più a coprire la riduzione della spesa per il servizio ma le dette integrazioni salariali. L’assenza di sinallagma si è altresì desunta dalla circostanza che “il contributo, nella versione originaria, era dovuto a fronte di un servizio pubblico indivisibile reso in favore non delle sole società aeroportuali, ma di tutti gli utenti degli aeroporti e, a maggior ragione, dal rilievo che esso, nella versione attuale, è dovuto per finanziare una componente salariale di soggetti che prestano un servizio pubblico in favore di tutta la collettività”. La disposizione censurata escludeva la natura tributaria dei contributi al fondo antincendi ma tale qualificazione legislativa si risolveva in un’“operazione meramente nominalistica”, che non si è accompagnata alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie tributaria. La norma interpretativa, “lungi dall’esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente” le attribuiva “un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico” (sentenze nn. 73 del 2017, 170 del 2013, 78 del 2012 e 209 del 2010) e, di conseguenza, il principio di ragionevolezza (sentenze nn. 86 del 2017, 87 del 2012 e 335 del 2008).

### **9. I contributi legati all’attività estrattiva da cava**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, la voce *Il canone per l’attività di cava – Natura indennitaria in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

### **10. Il contributo consortile di bonifica (natura tributaria)**

“(…) il legislatore statale, nel disciplinare la provvista di un servizio pubblico, può escludere o, all’opposto, prevedere una relazione sinallagmatica con il servizio, seppur non in termini di stretta corrispettività, conformando una prestazione patrimoniale obbligatoria come tributo piuttosto che come canone o tariffa, conseguendo da ciò – ‘indipendentemente dalla qualificazione’ della stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 167 del 2018) – non solo la giurisdizione del giudice tributario, ma anche l’applicazione della disciplina dei tributi a partire dal canone della capacità contributiva previsto dall’art. 53, primo comma, Cost. All’opposto, non può il legislatore qualificare come tributo ciò che in concreto, in ragione della sua regolamentazione, è conformato come canone o tariffa, perché da ciò conseguirebbe una illegittima deroga al canone generale della giurisdizione del giudice ordinario di cui all’art. 102, primo comma, Cost. (la sentenza n. 64 del 2008 ha affermato che ‘l’attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali’). (….) quanto ai contributi consortili (….) si è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili. Inizialmente questa Corte (sentenza n. 26 del 1998), nell’esaminare la questione di legittimità costituzionale di una disposizione dell’originaria disciplina dei contributi consortili di bonifica quanto alla possibilità, o no, di sospendere l’esecuzione dei ruoli esattoriali, ha considerato la natura paratributaria dei contributi dovuti agli enti di bonifica, quale ritenuta, all’epoca, dalla giurisprudenza di legittimità, rilevando che ‘pur dovendosi collocare le prestazioni patrimoniali in questione nell’area applicativa dell’art. 23 della Costituzione, l’assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila come assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quello dell’esazione’. Dalla mera ‘assimilazione’ ai tributi si è progressivamente passati a riconoscere la piena natura tributaria dei contributi consortili, escludendo che su di essi potesse applicarsi l’IVA (fin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 gennaio 1979, n. 662) e che, in quanto tributi si seppur non ‘locali’, radicassero la competenza del tribunale ‘per le cause in materia di imposte e tasse’ ai sensi dell’art. 9, secondo comma, del codice di procedura civile (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° febbraio 2000, n. 1093). (….) Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché

può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo. (...) Il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della tariffa riferita al servizio di depurazione anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi". Così la sentenza n. **188**.

### ***11. Peculiarità e specialità dei crediti tributari***

“I crediti tributari [...] hanno una marcata connotazione di specialità in ragione dello stretto rapporto di derivazione dal precetto dell'art. 53, primo comma, Cost., secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in proporzione alla loro capacità contributiva. Tali crediti vanno ad alimentare la finanza pubblica perché sia assicurato il prescritto equilibrio di bilancio tra entrate e spese, elevato a vincolo costituzionale dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). La sostenibilità della finanza pubblica e la stabilità finanziaria costituiscono altresì vincoli europei a seguito del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012. Da tale vincolo deriva un'esigenza superiore di regolare l'adempimento delle obbligazioni tributarie, sul quale deve poter fare affidamento l'amministrazione finanziaria al fine di conseguire l'equilibrio di bilancio e rispettare i parametri europei del debito pubblico. Tale connotazione peculiare dei crediti tributari emerge in modo evidente sotto vari profili, quali – oltre in generale alla specialità del giudice che ha giurisdizione sulle controversie per il loro accertamento nel processo tributario –, tra gli altri, il sistema della riscossione fiscale che si discosta dal regime ordinario dell'espropriazione forzata regolata dal codice di rito proprio al fine di meglio assicurare l'adempimento delle obbligazioni tributarie. Come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (*ex plurimis*, sentenza n. 281 del 2011). Ove poi si tratti di tributi armonizzati secondo il diritto europeo, maggiore è l'esigenza di effettività del sistema di riscossione fiscale (sentenza n. 225 del 2014). Il corretto adempimento degli obblighi tributari è altresì presidiato da una garanzia reale di ampia portata – il privilegio generale sui mobili del debitore in favore dei crediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali (art. 2752 cod. civ.) – e da più specifiche tutele cautelari, quali l'ipoteca e il sequestro conservativo, previste a favore del fisco dall'art. 22 del d.lgs. n. 472 del 1997. Inoltre, si ha che le operazioni negoziali che costituiscono atti dolosamente preordinati a pregiudicare la garanzia dell'adempimento delle obbligazioni tributarie hanno un rilievo finanche penale *ex art. 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205)*, quale tutela ulteriore per l'amministrazione finanziaria rispetto al generale rimedio civilistico dell'azione revocatoria *ex art. 2901 cod. civ.* In generale, questa Corte, ponendo in comparazione le obbligazioni civili e quelle tributarie, ha precisato che «non è possibile una piena equiparazione tra l'inadempimento delle stesse e quello delle obbligazioni tributarie, oggetto, per la particolarità dei presupposti e dei fini, di disciplina diversa da quella civilistica» (sentenza n. 291 del 1997; nello stesso senso, sentenza n. 157 del 1996)”. Così la sentenza n. **90**.

### ***12. La solidarietà delle obbligazioni tributarie in caso di scissione societaria***

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 173, comma 13, del d.P.R. n. 917 del 1986 e 15, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, impugnati, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui, in caso di scissione parziale di una società, il primo prevede la responsabilità solidale e illimitata della società beneficiaria per i debiti tributari riferibili a periodi di imposta anteriori alla data dalla quale l'operazione ha effetto e il secondo stabilisce che ciascuna società beneficiaria è obbligata in solido al pagamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni commesse anteriormente alla predetta data. L'evidente deviazione dalle ordinarie regole societarie – che

per i debiti non tributari prevedono, in caso di scissione, una responsabilità solidale limitata alla quota di patrimonio netto attribuita alla società beneficiaria – è risultata giustificata dalla “marcata connotazione di specialità” che i crediti tributari possiedono “in ragione dello stretto rapporto di derivazione dal precetto dell’art. 53, primo comma, Cost., secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in proporzione alla loro capacità contributiva”. Tali crediti “vanno ad alimentare la finanza pubblica perché sia assicurato il prescritto equilibrio di bilancio tra entrate e spese, elevato a vincolo costituzionale” nel 2012; la sostenibilità della finanza pubblica e la stabilità finanziaria “costituiscono altresì vincoli europei a seguito del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (...). Da tale vincolo deriva un’esigenza superiore di regolare l’adempimento delle obbligazioni tributarie, sul quale deve poter fare affidamento l’amministrazione finanziaria al fine di conseguire l’equilibrio di bilancio e rispettare i parametri europei del debito pubblico. Tale connotazione peculiare dei crediti tributari emerge in modo evidente sotto vari profili, quali (...), tra gli altri, il sistema della riscossione fiscale che si discosta dal regime ordinario dell’espropriazione forzata regolata dal codice di rito proprio al fine di meglio assicurare l’adempimento delle obbligazioni tributarie”. Dalla comparazione della disciplina speciale tributaria con quella generale civilistica emerge che “l’amministrazione finanziaria, che vanta un credito tributario nei confronti della società scissa, versa in una situazione differenziata, e più favorevole, rispetto a quella dei creditori sociali della medesima società. Essa infatti conserva la garanzia patrimoniale su tutto quello che era il patrimonio della società originaria debitrice, alla quale si affianca la garanzia costituita dall’intero patrimonio delle società risultanti a seguito della scissione o interessate alla stessa (ossia le società beneficiarie), giacché per l’adempimento dell’obbligazione tributaria potrà contare sulla responsabilità solidale illimitata di tutte tali società. Invece i creditori sociali, diversi dall’amministrazione finanziaria, vedono frazionato il patrimonio della società scissa e, con esso, la responsabilità patrimoniale *ex art. 2740 cod. civ.*, in parziale deroga al principio generale che governa la responsabilità contrattuale, secondo cui il debitore non può sostituire a sé un terzo senza il consenso del creditore”. La rilevata specialità dei crediti tributari “giustifica, sul piano costituzionale del rispetto del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, che in caso di scissione societaria vi sia una disciplina differenziata quanto al regime della solidarietà per i debiti sociali, più favorevole per l’amministrazione finanziaria, secondo un canone di adeguatezza e proporzionalità di tale più estesa tutela” (sentenza n. 89 del 1992). “La necessità che sia assicurato il regolare adempimento delle obbligazioni tributarie si traduce infatti nell’esigenza di conservazione della piena garanzia *ex art. 2740 cod. civ.* sul patrimonio della società originaria che permane con la stessa non limitata ampiezza sul patrimonio delle società risultanti dalla (o interessate alla) scissione, sicché (...) l’operazione di scissione societaria non può essere pregiudizievole per l’amministrazione finanziaria”. Né la conclusione raggiunta è stata revocata in dubbio dalla considerazione che limitata è invece la solidarietà, in caso di scissione societaria, nel regime della responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. n. 231 del 2001. “Si tratta di una fattispecie diversa, non comparabile con quella in esame, perché riguardante gli illeciti amministrativi dipendenti da reati commessi nell’interesse o a vantaggio di enti forniti di personalità giuridica e di società e associazioni anche prive di personalità giuridica. La derivazione da un reato connota di particolare specialità la responsabilità della società originaria in termini maggiormente individualizzati (...), secondo il generale principio di legalità (...), sicché la solidarietà per il pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dalla società scissa, di cui sono gravate le società beneficiarie della scissione, ma che sono estranee all’illecito, è non già piena, ma limitata al valore effettivo del patrimonio netto ad essa trasferito”. La sentenza ha altresì disatteso la censura di violazione del principio di capacità contributiva rivolta alla previsione di una solidarietà per i debiti tributari che prescinde dalla valutazione della specifica posizione di ogni singolo obbligato. Invero, la capacità contributiva sussiste in capo alla società originaria debitrice e non va parametrata al patrimonio netto delle società beneficiarie, “sorte unilateralmente a seguito di un’operazione negoziale – la scissione societaria – alla quale l’amministrazione finanziaria è estranea e che è invece nella disponibilità del debitore, ossia della società”. La contestata disciplina ha perciò rispettato il criterio di adeguatezza e proporzionalità della maggiore tutela riconosciuta all’amministrazione finanziaria per l’adempimento delle obbligazioni tributarie. Peraltro, il vincolo di piena solidarietà gravante sulle società beneficiarie è bilanciato dall’ordinaria azione di regresso tra coobbligati *ex art. 1299 cod. civ.* Infatti, il carattere non limitato, nei confronti dell’amministrazione finanziaria, della responsabilità patrimoniale solidale delle società beneficiarie non esclude che nei rapporti interni tra debitori solidali l’esposizione debitoria di ogni società sia contenuta nel limite del patrimonio assegnato in sede di scissione, pur nel rispetto dell’art. 1298, secondo comma, cod. civ. secondo cui, se non risulta diversamente, l’obbligazione in solido si

divide tra i diversi debitori in parti eguali. A favore della società cui l'amministrazione finanziaria abbia chiesto l'intero è dunque disponibile un'azione di regresso, nei limiti dell'eccedenza, nei confronti delle altre società coobbligate.

### ***13. La notificazione “diretta” della cartella di pagamento ad opera dell'agente per la riscossione***

La sentenza n. 175 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, e 111, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui abilita il Concessionario della Riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, della cartella di pagamento nonché, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che tale notifica avvenga con l'osservanza delle prescrizioni stabilite per l'ordinaria notifica a mezzo del servizio postale. La disposizione prevede una disciplina specifica della notifica delle cartelle di pagamento, che – estesa dal successivo art. 49 alla notifica di tutti gli atti dell'espropriazione forzata – è speciale rispetto a quella delineata dall'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 per gli avvisi di accertamento e altri atti di natura tributaria indirizzati al contribuente. Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 602 che l'art. 60 del d.P.R. n. 600 sono fatti espressamente salvi dall'art. 14 della legge n. 890 del 1982 che, con riferimento all'utilizzo, nella materia tributaria, del servizio postale (in generale consentito dall'art. 149 cod. proc. civ.), detta prescrizioni specifiche per la notificazione degli atti che per legge devono essere notificati al contribuente, prevedendo, in particolare, una forma di notificazione diretta, senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario, da parte degli uffici finanziari. A seguito del riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo (artt. 12 del d.lgs. n. 46 del 1999 e 1, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 193 del 2001, entrambi modificativi della norma sottoposta a scrutinio) e, soprattutto, della sentenza n. 280 del 2005 (dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 25 del d.P.R. n. 602, nella parte in cui non prevedeva un termine decadenziale entro il quale il concessionario dovesse notificare al contribuente la cartella di pagamento), la giurisprudenza si è interrogata sulla perdurante sussistenza della facoltà di notificare direttamente e sull'ambito dei soggetti legittimati: oggi, il diritto vivente riconosce tale facoltà anche al concessionario, poi divenuto agente, della riscossione. La contestata disciplina speciale, per cui attualmente l'agente per la riscossione può procedere alla notificazione diretta delle cartelle di pagamento, come per anni ha fatto l'esattore, “trova, ancor più che in passato, giustificazione nella natura sostanzialmente pubblicistica della posizione e dell'attività del primo, il quale (...) è depositario del ruolo formato dall'amministrazione finanziaria e, per conto di quest'ultima, procede per legge alla riscossione coattiva. Si tratta, quindi, di un organo indiretto dell'amministrazione finanziaria, cui è delegato l'esercizio di poteri pubblicistici funzionali alla riscossione delle entrate pubbliche. Ciò è tanto più vero a seguito dell'istituzione del sistema nazionale della riscossione” (art. 3 del d.l. n. 203 del 2005), “con l'attribuzione delle relative funzioni all'Agenzia delle entrate che le ha esercitate, fino ad epoca recente, mediante una società a capitale interamente pubblico (Riscossione spa, poi divenuta Equitalia spa). Le società facenti parte del gruppo Equitalia sono, quindi, soggetti pubblici, ancorché aventi la struttura privatistica della società per azioni”. Dal 1° luglio 2017 le società del gruppo Equitalia sono state sciolte in forza del d.l. n. 193 del 2016 e l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione è ora demandato all'Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, nuovo ente pubblico economico strumentale dell'Agenzia delle Entrate che ha connotazioni ancora più marcatamente pubblicistiche. Il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde alle esigenze, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica e di realizzare prontamente il credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato (sentenze nn. 90 del 2018 e 281 del 2011); l'agente per la riscossione svolge una funzione pubblicistica finalizzata al raggiungimento di questo scopo. La particolare funzione giustifica un regime differenziato, qual è la speciale facoltà dell'agente per la riscossione di avvalersi della notificazione diretta delle cartelle di pagamento. Benché la semplificazione insita nella notificazione diretta – derivante dalla mancanza della relazione di notificazione e della comunicazione di avvenuta notifica (CAN) – comporti uno scostamento rispetto all'ordinario procedimento notificatorio a mezzo del servizio postale, non di meno è garantita al destinatario un'effettiva possibilità di conoscenza della cartella notificatagli. Infatti, nella forma della notificazione diretta c'è il completamento dell'avviso di ricevimento da parte dell'operatore

postale che, in forma sintetica, fornisce la prova dell'avvenuta consegna, al destinatario o al consegnatario legittimato a riceverlo, del plico recante, di norma, l'originale della cartella di pagamento, estratta dal ruolo formato dall'amministrazione finanziaria e consegnato all'agente della riscossione per essere notificato al contribuente quale atto di avvio del procedimento di riscossione. Inoltre, l'obbligo dell'invio della comunicazione di avvenuta notifica, per quanto valga a rafforzare il diritto di azione e difesa del destinatario dell'atto, "non costituisce, nella disciplina della notificazione, una condizione indefettibile della tutela costituzionalmente necessaria di tale, pur fondamentale, diritto". Al riguardo, l'ordinanza n. 131 del 2007 ha ritenuto non irragionevole la mancata previsione dell'invio di una lettera raccomandata da parte dell'ufficiale postale che ha proceduto alla consegna dell'atto al portiere in quanto "tale raccomandata avrebbe le medesime caratteristiche postali dell'atto del quale dovrebbe dare notizia al destinatario". Nel loro complesso, i rilevati scostamenti rispetto al regime ordinario della notificazione a mezzo del servizio postale, che "costituiscono il *proprium* della semplificazione insita nella notificazione diretta", "segnano sì un arretramento del diritto di difesa del destinatario dell'atto, ma non superano il limite di compatibilità con i parametri evocati". La notificazione diretta delle cartelle ad opera dell'agente della riscossione è una forma semplificata di notificazione di cui è predicato il normale buon esito con la consegna del plico al destinatario o al consegnatario. Le pur semplificate modalità del procedimento notificatorio soddisfano il requisito dell'effettiva possibilità di conoscenza dell'atto (sentenze nn. 360 del 2003 e 346 del 1998); e non superano quel limite inderogabile – individuato dalla giurisprudenza costituzionale nel diritto di difesa del notificatario, al quale deve essere assicurata un'effettiva possibilità di conoscenza dell'avvenuto deposito e del contenuto dell'atto, secondo canoni di ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità – alla discrezionalità del legislatore nel conformare gli istituti processuali e regolare il procedimento notificatorio, prevedendo ipotesi di conoscenza legale dell'atto. L'insufficienza delle garanzie per il notificatario è stata ravvisata in ordine a prescrizioni formali del procedimento notificatorio, integranti la conoscenza legale dell'atto, senza che l'atto fosse stato consegnato a chi, per ragioni varie (riferibili a rapporti familiari, di convivenza, di servizio, di lavoro), sia chiamato a notiziarne il destinatario (sentenze nn. 258 del 2012, 3 del 2010, 366 del 2007, 360 del 2003 e 346 del 1998). Viceversa, nella fattispecie della notificazione diretta, "vi è un più elevato livello di conoscibilità – ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l'effettiva conoscenza dell'atto – stante l'avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo, sicché il limite inderogabile della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica, non diversamente – *mutatis mutandis* – da quanto accade nell'ipotesi di una notificazione, che anch'essa può dirsi semplificata, eseguita per posta elettronica certificata, ritenuta (...) compatibile con il diritto di difesa del notificatario (sentenza n. 146 del 2016)". Peraltro, dall'art. 6 della legge n. 212 del 2000 – il quale prevede espressamente che, ferme le disposizioni in materia di notifica degli atti tributari, l'amministrazione finanziaria deve assicurare l'effettiva conoscenza degli atti destinati al contribuente – è possibile ricavare un canone interpretativo in senso costituzionalmente orientato che vale a compensare, sul diverso piano della rimessione in termini, lo scarto tra conoscenza legale e conoscenza effettiva. Nella notifica diretta delle cartelle di pagamento, un eventuale scarto è suscettibile di essere riequilibrato per assicurare l'effettiva conoscenza degli atti: la mancanza, in concreto, di effettiva conoscenza dell'atto, per causa non imputabile, può legittimare il destinatario a richiedere la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, secondo comma, cod. proc. civ. per poter ricorrere avverso la cartella di pagamento, fermi restando gli effetti derivanti dal perfezionamento della notifica per il notificante.

#### ***14. La definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni tra il 2000 e il 2016***

Il d.l. n. 193 del 2016 disciplina la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni tra il 2000 e il 2016: i contribuenti che vi aderiscono pagano solo le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, interessi legali e remunerazione del servizio di riscossione e sono esentati dal pagamento di sanzioni, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale. La procedura si inserisce in un più ampio contesto "caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia spa che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia), con la conseguente attribuzione delle

relative funzioni ad un apposito ente pubblico economico (Agenzia delle entrate-Riscossione), sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e al monitoraggio della stessa Agenzia. Il nuovo ente subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del Gruppo Equitalia e assume la qualifica di agente della riscossione, abilitato ad operare con le procedure della riscossione tramite ruolo". La riforma è conseguita alla necessità, "per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari". La finalità principale della definizione agevolata è quella di "evitare che l'ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l'avvio e l'attuazione della riforma strutturale". Così la sentenza n. 29 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter del citato d.l., impugnati dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui prevedono, rispettivamente, l'applicabilità della definizione agevolata ai tributi regionali e la facoltà di non aderirvi per le sole Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni che utilizzano per la riscossione coattiva l'ingiunzione fiscale (r.d. n. 639 del 1910). La Corte ha chiarito che viene in rilievo la materia della riscossione mediante ruoli: "l'intervento del legislatore statale non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, e la stessa incidenza su queste ultime costituisce un passaggio ritenuto necessario in vista della finalità perseguita, che è quella della riorganizzazione della procedura esecutiva in questione. (...) Si è in presenza, pertanto, di una riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli; una procedura caratterizzata da esigenze unitarie che impongono una disciplina centralizzata ed omogenea per tutte le Regioni e gli enti interessati". Il coinvolgimento di imposte "proprie" delle Regioni è stato reputato non significativo poiché, "sul piano formale, non si giustificerebbero modalità diverse di una procedura naturalmente unitaria, e, sul piano sostanziale, ne deriverebbe la necessità di moltiplicare l'emissione dei ruoli in relazione ai differenti tipi di imposte, con un appesantimento operativo incompatibile" con la finalità di migliorare la razionalità e l'efficienza del sistema. Sono state dunque riscontrate le condizioni che "legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato" in materia di coordinamento del sistema tributario. Inoltre, la ricorrente, nel dedurre una ricaduta lesiva sullo svolgimento delle proprie attribuzioni e nell'invocare misure compensative, "non ha fornito la prova del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità", avendo omesso di indicare l'entità della perdita conseguente alla mancata riscossione delle sanzioni e di stimare il gettito tributario negli anni in esame. Infine, la pronuncia ha precisato che "la riforma ha un ambito specifico e limitato" e "trova la sua *ratio* giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli. Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi (...). Se ciò nonostante il legislatore statale ha ritenuto di prendere in considerazione anche questa procedura esecutiva, appare corretto che sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze". Il diverso trattamento tra i due metodi di riscossione non ha violato l'art. 3 Cost. "né sotto il profilo della disparità di trattamento, attesa la loro differenza strutturale proprio sul punto qualificante dell'intervento legislativo, né sotto quello della ragionevolezza".

## *Sezione VI*

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. L'assetto pluralistico delle giurisdizioni*

##### *1.1. La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost.*

Si veda, con riferimento alla sentenza n. 6, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La funzione di giurisdizione*.

#### *2. Il procedimento civile*

##### *2.1. Il principio di adeguatezza del risarcimento del danno*

“In occasione dell'esame di disposizioni introduttive di forfetizzazioni legali limitative del risarcimento del danno”, la Corte ha più volte affermato che “la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale” (sentenza n. 148 del 1999), “purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento” (sentenze nn. 303 del 2011, 199 del 2005 e 420 del 1991). “Il risarcimento, dunque, ancorché non necessariamente riparatorio dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere necessariamente equilibrato. (...) l'adeguatezza del risarcimento forfetizzato richiede che esso sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto” (sentenze nn. 235 del 2014, 303 del 2011, 482 del 2000 e 132 del 1985). Così la sentenza n. 194 che ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, 76, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 che accordava ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente (in assenza di giustificato motivo soggettivo o oggettivo ovvero di giusta causa) una tutela per equivalente rigida e inadeguata.

##### *2.2. La regolamentazione delle spese di lite (la compensazione in caso di soccombenza totale)*

“La regolamentazione delle spese processuali nel giudizio civile risponde alla regola generale *victus victori* fissata dall'art. 91, primo comma, cod. proc. civ.” il quale prevede che il giudice, con la sentenza che chiude il processo, condanna il soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. La soccombenza “si accompagna, di norma, alla condanna al pagamento delle spese di lite. L'alea del processo grava sulla parte soccombente perché è quella che ha dato causa alla lite non riconoscendo, o contrastando, il diritto della parte vittoriosa ovvero azionando una pretesa rivelatasi insussistente. È giusto, secondo un principio di responsabilità, che chi è risultato essere nel torto si faccia carico, di norma, anche delle spese di lite, delle quali invece debba essere ristorata la parte vittoriosa. (...) il costo del processo deve essere sopportato da chi ha reso necessaria l'attività del giudice ed ha occasionato le spese del suo svolgimento (sentenza n. 135 del 1987). La regolamentazione delle spese di lite è processualmente accessoria alla pronuncia del giudice che la definisce (...) ed è anche funzionalmente servente rispetto alla realizzazione della tutela giurisdizionale come diritto costituzionalmente garantito”. Il normale complemento dell'accoglimento della domanda “è costituito proprio dalla liquidazione delle spese e delle competenze in favore della parte vittoriosa” (sentenza n. 303 del 1986). “Ma non è una regola assoluta proprio in ragione del carattere accessorio della pronuncia sulle spese di lite”, come emerge dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 222 del 1985 e 196 del 1982) ove si è puntualizzato (ordinanza n. 117 del 1999) che “l'istituto della condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio, pur avendo carattere generale, non ha portata assoluta ed inderogabile, potendosi profilare la derogabilità sia su iniziativa del giudice del singolo processo, quando ricorrano giusti motivi *ex art. 92*, secondo comma, cod. proc. civ., sia per previsione di legge – con riguardo al tipo di procedimento – in presenza di elementi che giustificano la

diversificazione dalla regola generale”, “non essendo, quindi, indefettibilmente coesistente alla tutela giurisdizionale la ripetizione di dette spese”. “Ampia quindi è la discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali (...) e segnatamente nel regolamentare le spese di lite” (sentenze nn. 157 del 2014, 270 del 2012, 446 del 2007 e 158 del 2003). Tali orientamenti sono stati illustrati dalla sentenza n. 77 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost., l’art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. (come modificato dal d.l. n. 132 del 2014), nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche in presenza di altre gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle testualmente contemplate. Nell’originario dettato codicistico le deroghe alla regola della condanna del soccombente alla rifusione delle spese erano limitate alla soccombenza reciproca e, per quanto qui interessa, al concorso di altri giusti motivi, rimessi all’apprezzamento giudiziario. La legge n. 263 del 2005 ha confermato la clausola generale dei giusti motivi, richiedendone però l’esplicita indicazione in motivazione per contrastare la tendenza, manifestatasi nella prassi, al frequente ricorso del giudice alla facoltà di compensare le spese anche in caso di soccombenza totale. Nello stesso senso di accentuare il carattere derogatorio della norma si è indirizzata la legge n. 69 del 2009 che ha sostituito i “giusti motivi” con le “gravi ed eccezionali ragioni”, parimenti da indicare in motivazione. Infine, il legislatore del 2014 ha modellato il testo censurato, prevedendo in luogo della clausola generale due ipotesi nominate (oltre all’immutata fattispecie della soccombenza reciproca): l’assoluta novità della questione trattata e il mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti. Tuttavia, “la rigidità di queste due sole ipotesi tassative, violando il principio di ragionevolezza e di eguaglianza, ha lasciato fuori altre analoghe fattispecie riconducibili alla stessa *ratio* giustificativa”. Il mutamento della giurisprudenza su una questione dirimente determina la modifica, in corso di causa, del quadro di riferimento della controversia. Questa sopravvenienza – che concerne prevalentemente la giurisprudenza di legittimità ma può anche riguardare quella di merito – non è nella disponibilità delle parti, le quali si trovano a doversi confrontare con un nuovo principio di diritto, sicché, nei casi di non prevedibile *overruling*, l’affidamento di chi abbia regolato la propria condotta processuale tenendo conto dell’orientamento poi disatteso e superato, è ritenuto meritevole di tutela. “Il fondamento sotteso a siffatta ipotesi – che, ove anche non prevista espressamente, avrebbe potuto ricavarsi per sussunzione dalla clausola generale delle gravi ed eccezionali ragioni – sta appunto nel sopravvenuto mutamento del quadro di riferimento della causa che altera i termini della lite senza che ciò sia ascrivibile alla condotta processuale delle parti. Ma tale *ratio* può rinvenirsi anche in altre analoghe fattispecie”, come una norma di interpretazione autentica o più in generale uno *ius superveniens* (specie nella forma di norma retroattiva), una pronuncia di incostituzionalità, la decisione di una Corte europea o una nuova regolamentazione nel diritto dell’Unione europea. Simili evenienze, ove concernenti una questione dirimente, “sono connotate da pari gravità ed eccezionalità, ma non sono iscrivibili in un rigido catalogo di ipotesi nominate: necessariamente debbono essere rimesse alla prudente valutazione del giudice”. Le riferite considerazioni sono state estese all’altra ipotesi tipica dell’assoluta novità della questione, “riconducibile, più in generale, ad una situazione di oggettiva e marcata incertezza, non orientata dalla giurisprudenza. In simmetria è possibile ipotizzare altre analoghe situazioni di assoluta incertezza, in diritto o in fatto, della lite, parimenti riconducibili a gravi ed eccezionali ragioni”. La stessa soccombenza reciproca, che parimenti facoltizza il giudice a compensare le spese, non rappresenta un criterio rigido ma implica una qualche discrezionalità del giudice, chiamato ad apprezzare la misura in cui ciascuna parte è al contempo vittoriosa e soccombente. Pertanto, il legislatore ha violato i principi di ragionevolezza e uguaglianza escludendo dalle fattispecie nominate, che facoltizzano il giudice a compensare le spese, le analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti o di assoluta incertezza, che presentino la stessa o maggiore gravità ed eccezionalità di quelle tipiche. La rigida tassatività ha leso anche il canone del giusto processo e il diritto alla tutela giurisdizionale perché “la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto imprevedibile ed imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti”. La pronuncia ha poi dichiarato non fondate le questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione del codice di rito, impugnata, in relazione agli artt. 3, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 14 CEDU e 21 CDFUE, nella parte in cui non prevede un’ulteriore ragione di compensazione delle spese che tenga conto della natura del rapporto giuridico dedotto in causa (ossia del rapporto di lavoro subordinato) e della condizione soggettiva di debolezza della parte attrice, quando è il lavoratore che agisce nei confronti del datore. La Corte ha osservato che viene in rilievo il generale canone della *par condicio* processuale (art. 111, secondo comma, Cost.) secondo cui ogni processo si svolge tra le parti, in condizioni di parità; e che la situazione

di disparità in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte debole, per la quale possa essere maggiormente gravoso il costo del processo, trova un riequilibrio in appositi istituti diretti ad assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (art. 24, terzo comma, Cost.). La disposizione, non considerando la situazione soggettiva della parte totalmente soccombente, è ispirata al principio generale della *par condicio* processuale; anche le ipotesi che facoltizzano il giudice a compensare le spese rinviano a condizioni prevalentemente oggettive e non a situazioni strettamente soggettive del soccombente. Nella legislazione di settore, “la condizione soggettiva di lavoratore non ha mai comportato alcun esonero dall’obbligo di rifusione delle spese processuali in caso di soccombente totale nelle controversie promosse nei confronti del datore di lavoro; d’altra parte nelle controversie di previdenza ed assistenza sociale, promosse nei confronti degli enti che erogano prestazioni di tale natura, la condizione di assicurato o beneficiario della prestazione deve concorrere con un requisito reddituale perché, in via eccezionale, possa comportare siffatto esonero”, come emerge dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 134 del 1994, 135 del 1987 e 85 del 1979; ordinanza n. 71 del 1998). La ragione dell’eccezione in favore del soccombente non abbiente è stata rinvenuta nella diretta riferibilità della prestazione previdenziale o assistenziale, oggetto del contenzioso, alla speciale tutela prevista dall’art. 38, secondo comma, Cost., che mira a rimuovere o alleviare la situazione di bisogno e di difficoltà dell’assicurato o dell’assistito. “Invece la qualità di lavoratore della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente – pur nell’ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) – per derogare al generale canone di *par condicio* processuale quanto all’obbligo di rifusione delle spese processuali”. La circostanza che il lavoratore debba talora promuovere un giudizio senza poter conoscere elementi di fatto, rilevanti e decisivi, nella disponibilità del solo datore (cd. contenzioso a controprova), costituisce elemento valutabile dal giudice al fine di riscontrare una situazione di assoluta incertezza su questioni “riconducibili alle gravi ed eccezionali ragioni che consentono (...) la compensazione”. Invero, la considerazione che il contenzioso di lavoro possa sovente presentarsi in termini sostanzialmente diseguali giustifica norme di favore per il lavoratore su un piano diverso da quello della regolamentazione delle spese, come quella relativa al dimezzamento del contributo unificato per le spese di giustizia per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego (art. 13, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002).

### ***2.3 Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU***

La sentenza n. 93 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., censurati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 46, par. 1, CEDU, in quanto non prevedono tra i casi di revocazione quello in cui essa si imponga per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti della Corte europea dei diritti dell’uomo. La sentenza n. 123 del 2017, resa su analoga questione, dopo avere esaminato la giurisprudenza della Corte EDU e valorizzato l’importante pronuncia della Grande camera, 5 febbraio 2015, *Bochan contro Ucraina*, ha ritenuto che l’art. 46, par. 1, CEDU, “come letto dalla Corte di Strasburgo cui spetta la funzione di interprete eminente (sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007) del diritto convenzionale”, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi. “La Corte EDU, infatti, (...) si limita ad incoraggiare l’introduzione della misura ripristinatoria della riapertura dei processi non penali, lasciando, tuttavia, la relativa decisione agli Stati contraenti, e ciò in considerazione della necessità di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale”. Peraltro, la sentenza del 2017, “data l’importanza del tema dell’esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale”, ha auspicato “sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale (...) sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi”. Ad oggi la giurisprudenza di Strasburgo non è mutata, come dimostra la sentenza della Grande camera, 11 luglio 2017, *Moreira Ferreira contro Portogallo*, ove si è nuovamente sottolineata la differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti penali. Anzi, la sentenza si segnala per l’affermazione che la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze

della Corte EDU di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione.

#### **2.4. La non reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva delle ingiunzioni amministrative ex artt. 22 della legge n. 689 del 1981 e 2 del r.d. n. 639 del 1910.**

La sentenza n. 189 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, come richiamato dai successivi artt. 6, comma 7, e 32, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost., nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669-terdecies cod. proc. civ. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 e dell'ingiunzione amministrativa prevista dall'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910. L'art. 54 della legge n. 69 del 2009 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, realizzando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti. La disciplina dei procedimenti cautelari "è strumentale e coesistente alla disciplina dei procedimenti di cognizione per cui, nel disporla, il d.lgs. n. 150 del 2011, attuativo della delega, ha operato nell'ambito della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi" (sentenze nn. 229 del 2014, 98 del 2008 e 163 del 2000). La scelta del legislatore delegato di prevedere che, sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, il giudice decida con ordinanza non impugnabile non si è discostata dai criteri direttivi della delega in quanto "in linea con l'obiettivo (...) di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione", "perseguito con l'uniformare il regime della cautela, interna alla fase di cognizione, al modello processuale che ne esclude l'impugnabilità autonoma e anticipata, riservando al giudice della cognizione la decisione definitiva sulla cautela unitamente al merito, anche a fini di contenimento della durata dei procedimenti". Del resto, l'indicato modello è stato adottato anche da altre norme speciali quali l'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992 e lo stesso art. 22 della legge n. 689 del 1981. La Corte ha, poi, sottolineato l'eterogeneità, rispetto agli evocati *tertia comparationis*, e la peculiarità delle controversie in relazione alle quali la censurata disposizione contempla la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento. I procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa sono, infatti, caratterizzati dalla celerità, dalla mera eventualità di un'istruzione in senso stretto, siccome essenzialmente documentale, e dalla particolarità del relativo oggetto, che si risolve nella contestazione della legittimità della pretesa sanzionatoria della pubblica amministrazione. "Così è anche nel caso dei procedimenti (...) aventi ad oggetto un credito dell'Amministrazione fatto valere tramite l'ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, che, pur quando riconducibile nell'ambito di rapporti obbligatori di diritto privato, costituisce manifestazione, comunque, del potere di auto-accertamento ed autotutela della PA che, da un lato, è idoneo a dar vita ad un giudizio sulla legittimità della pretesa e, dall'altro, cumula le funzioni del titolo esecutivo e del precetto". In relazione a tali procedimenti, non è risultata irragionevole la scelta del legislatore delegato di sottrarli alla regola di reclamabilità dei provvedimenti di concessa o denegata sospensione di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., "per accentuarne la celerità ai fini della loro definizione nel merito e per concentrare l'esame di tutti i correlati profili di opposizione in capo ad un unico giudice, fatta salva, ovviamente, l'assoggettabilità delle decisioni di primo grado agli ordinari rimedi impugnatori. Ciò anche in considerazione della natura solo latamente cautelare delle ordinanze che decidono sulla sospensione o meno dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati nelle controversie oggetto del riordino in questione. Ordinanze peraltro strutturalmente analoghe a quelle interne al procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, nell'ambito del quale del pari non impugnabili sono sia l'ordinanza del giudice della opposizione che decide sull'istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto (art. 648 cod. proc. civ.), sia l'ordinanza che decide (*a contrario*) sulla richiesta di sospensione dell'esecuzione provvisoria già concessa inaudita altera parte (art. 649 cod. proc. civ.)". La giurisprudenza costituzionale ha già escluso l'irragionevolezza della scelta legislativa di consentire a un creditore, attesa la sua natura pubblicistica e l'affidabilità derivante dal procedimento che ne governa l'attività, di formare unilateralmente un titolo esecutivo, essendo rispettosa del diritto di difesa e dei principi del giusto processo la possibilità, concessa al preteso debitore, di promuovere, entro un termine perentorio ma adeguato, un giudizio ordinario di cognizione nel quale far efficacemente valere le proprie ragioni (ordinanza n. 111 del 2007); ed ha puntualizzato che provvedimenti accomunati da una

natura latamente cautelare non richiedono necessariamente “una comune disciplina quanto ai rimedi utilizzabili contro ciascuno di essi” (sentenza n. 306 del 2007). Non è stata, infine, ritenuta pertinente la sentenza n. 144 del 2008, dichiarativa dell’illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedevano la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell’istanza di assunzione preventiva dei mezzi di prova. In quel caso, veniva in rilievo “un’incoerenza interna alla disciplina della tutela cautelare, con la conseguente irreparabilità del pregiudizio che da una decisione di rigetto poteva derivare al diritto alla prova del ricorrente, e il conseguente vulnus al suo diritto di agire e difendersi in giudizio”. Un simile pregiudizio non è stato riscontrato nei casi in esame, “attinenti per lo più al pagamento di somme di denaro, che possono comunque essere ripetute all’esito del giudizio cognitorio”.

### **3. Il procedimento penale**

#### **3.1. L’astensione dalle udienze degli avvocati e lo stato di custodia cautelare dell’imputato**

La sentenza n. 180 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 13, quinto comma, Cost., dell’art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – adottato in data 4 aprile 2007 dall’Organismo Unitario dell’Avvocatura (OUA) e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC) e valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali – nel regolare, all’art. 4, comma 1, lett. b), l’astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l’imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell’imputato. L’art. 2-*bis* impugnato riconosce il diritto dei difensori di astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, rinviando al codice di autoregolamentazione il bilanciamento di tale diritto con i diritti della persona costituzionalmente tutelati. In via preliminare, è stato chiarito che il suddetto rinvio “è formale perché rimette alla disciplina subprimaria il completamento della regolamentazione, ossia l’individuazione delle fattispecie di ‘prestazioni indispensabili’, e non già materiale, che richiede invece che ‘il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua’ (sentenza n. 311 del 1993; ordinanza n. 484 del 1993)”. Così pure è stato evidenziato che il codice di autoregolamentazione, tipico atto di autonomia privata, è attratto nell’orbita delle fonti subprimarie del diritto – con validità *erga omnes* e che il giudice è tenuto ad applicare in quanto conformi alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) – in virtù della necessaria delibera di idoneità che deve essere adottata dalla Commissione di garanzia, deputata ad esercitare una funzione eminentemente pubblicistica. Ebbene, secondo l’articolo 4, comma 1, lettera b) del codice di autoregolamentazione, il processo non può fermarsi se, malgrado l’astensione dell’avvocato, l’imputato in custodia cautelare chiede espressamente che si proceda. In sostanza, il giudice può respingere la richiesta di rinvio del difensore e andare avanti solo con il consenso espresso degli imputati detenuti. Se invece l’imputato non si oppone all’astensione, il processo è rinviato e i termini di custodia cautelare vengono sospesi, con il conseguente allungamento del periodo di restrizione della libertà personale, sia pure entro i limiti di durata complessiva prevista dalla legge. È evidente, quindi, che la disposizione codicistica “introduce una fattispecie analoga e parallela a quella legale che, dando rilievo all’assenso dell’imputato, incide parimenti sul prolungamento, o no, dei termini di durata massima della custodia cautelare, e finisce per toccare proprio la disciplina legale di tali termini”. Proprio per tale profilo la Corte ha ritenuto la normativa censurata in contrasto con la prescrizione della riserva di legge, di carattere assoluto, posto dall’art. 13, quinto comma, Cost., in quanto solo la legge può stabilire i limiti massimi della carcerazione preventiva, oggi custodia cautelare (sentenza n. 293 del 2013). Al riguardo è stato ricordato che “la libertà personale, diritto fondamentale espressamente definito inviolabile (art. 13, primo comma, Cost.), è presidiata da un’ampia riserva di legge che riguarda innanzi tutto i casi ed i modi in cui è ammessa la detenzione con atto motivato dell’autorità giudiziaria (art. 13, secondo comma, Cost.) o con provvedimento provvisorio dell’autorità di pubblica sicurezza (art. 13, terzo comma, Cost.), e concerne poi, in particolare, i limiti massimi della custodia cautelare (art. 13, quinto comma, Cost.)”. A livello di fonti primarie, è il codice di rito a prevedere “un’articolata disciplina dei termini di durata, fissando termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile, sì da coprire l’intera durata del procedimento, garantendo, da un lato, un

ragionevole limite di durata della custodia cautelare, e, dall'altro, attribuendo al giudice una discrezionalità vincolata nella valutazione della sussistenza dei presupposti per la sua sospensione *ex art. 304 cod. proc. pen.* (sentenza n. 204 del 2012)". È stato, inoltre, ribadito che "i limiti che deve incontrare la durata della custodia cautelare, discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento delle finalità del processo, da un lato, e alle esigenze di tutela della collettività, dall'altro, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva (sentenze n. 219 del 2008 e n. 229 del 2005)". Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso per l'illegittimità della norma censurata, proprio nella parte in cui consente – ossia non preclude – che il codice di autoregolamentazione interferisca con la disciplina legale dei limiti della custodia cautelare.

### **3.2. Il segreto investigativo (i caratteri della specificità e derogabilità)**

“Nell'attuale sistema del codice di rito, il segreto investigativo è un segreto specifico, cioè relativo a singoli atti d'indagine, non perpetuo ma, normalmente, limitato nel tempo. Esso deve assistere gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Tra gli atti coperti da tale forma di segreto rientra, indubbiamente, quello attraverso il quale, ai sensi dell'art. 347 cod. proc. pen., la polizia giudiziaria, acquisita la notizia di un reato, ne riferisce senza ritardo e per iscritto al pubblico ministero. Impedendo che sia conosciuto il contenuto di un atto d'indagine, il segreto investigativo, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 420 e n. 59 del 1995), si appalesa strumentale al più efficace esercizio dell'azione penale, al fine di scongiurare ogni possibile pregiudizio alle indagini, innanzitutto a causa di un'anticipata conoscenza delle stesse da parte della persona indagata. Il collegamento del segreto con l'efficacia delle investigazioni è confermato dalla circostanza che viene riconosciuto al pubblico ministero l'ulteriore potere di vietare la pubblicazione di atti non più coperti dal segreto, in caso di specifiche esigenze attinenti all'attività d'indagine (art. 391-*quinquies* cod. proc. pen.). D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale (ancora sentenza n. 420 del 1995) ha già riconosciuto che l'inderogabilità del segreto investigativo non riceve, in assoluto, copertura nell'art. 112 della Costituzione, nel senso che non qualsiasi deroga all'obbligo del segreto sugli atti d'indagine (...) integra di per sé lesione dell'indicato precetto, ben potendo tale obbligo subire limitazioni od attenuazioni a tutela di altri interessi di rilievo costituzionale. E, in effetti, diverse norme del codice di procedura penale prevedono deroghe all'art. 329 cod. proc. pen., per finalità varie (si pensi, ad esempio, agli artt. 117, 118 e 118-*bis* cod. proc. pen.). Ma, nello stesso sistema del codice di rito, resta fermo che ogni deroga al segreto investigativo avviene previo vaglio della stessa autorità giudiziaria competente, che ben può rigettare, motivandone le ragioni, una richiesta di atti e informazioni”. Così la sentenza n. 229.

### **3.3. La competenza penale del giudice di pace**

La competenza per materia del giudice di pace “appartiene, nei limiti della ragionevolezza, alla discrezionalità del legislatore, e (...) il discrimine posto in relazione alla competenza del giudice superiore rinviene la propria *ratio* giustificatrice nelle peculiarità proprie del rito innanzi al giudice di pace, caratterizzato da tratti di semplificazione e snellezza che ne esaltano la funzione conciliativa, nonché nella natura delle fattispecie criminose di ridotta gravità, devolute alla competenza del giudice di pace (sentenza n. 64 del 2009; ordinanza n. 56 del 2010)”. Così la sentenza n. 236.

### **3.4. Il divieto di chiamata in giudizio del responsabile civile da parte dell'imputato, notaio assicurato per obbligo di legge**

Si veda l'analoga voce, relativa alla sentenza n. 34, in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale*.

### **3.5. La testimonianza del minore in sede di incidente probatorio**

La sentenza n. 92 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, degli artt. 398, comma 5, e 133 cod. proc. pen., nella parte in cui – nel caso di mancata comparizione del minore chiamato a rendere testimonianza in sede di incidente probatorio dovuta a «situazioni di disagio che ne compromettono il benessere», alle quali sia possibile «ovviare»

esaminandolo presso il tribunale del luogo della sua dimora – non consentono al giudice competente di ritenere giustificata tale mancata comparizione e delegare l'incidente probatorio al giudice per le indagini preliminari nel cui circondario il minore risiede. Per la Corte, la formulazione da parte del giudice *a quo* di un *petitum* a carattere additivo, fortemente "ritagliato" sulle peculiarità della vicenda concreta sottoposta al suo esame, si basa su una visione eccessiva dell'obbligo dello Stato italiano di accordare una considerazione preminente all'interesse superiore del fanciullo in tutte le decisioni che lo riguardano e di assicurare il suo «benessere». Diversamente, in tale materia occorre "necessariamente procedere al bilanciamento di valori contrapposti: da un lato, la tutela della personalità del minore, obiettivo di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 262 del 1998); dall'altro, i valori coinvolti dal processo penale, quali quelli espressi dai principi, anch'essi di rilievo costituzionale, del contraddittorio e del diritto di difesa – in forza dei quali l'accusato deve essere posto in grado di confrontarsi in modo diretto con il materiale probatorio e, in specie, con le prove dichiarative – nonché, per quanto qui particolarmente interessa, dalle regole sulla competenza territoriale". Dall'analisi del sistema processuale vigente la Corte ha ritenuto non inadeguato il bilanciamento tra i contrapposti valori operato dalla normativa sul versante della protezione del minore, evidenziando come esso offre al giudice un ampio e duttile complesso di strumenti di salvaguardia della personalità del minore chiamato a rendere testimonianza, a fronte del quale deve escludersi l'asserita necessità costituzionale di introdurre quello strumento ulteriore richiesto dal giudice rimettente. A riguardo, la Corte ha rilevato che indubbiamente i minori, in quanto soggetti in età evolutiva, possono subire un trauma psicologico a seguito della loro esperienza in un contesto giudiziario penale, soprattutto quando sono chiamati a deporre in pubblica udienza nell'aula del tribunale o quando sono sottoposti all'esame e al controesame condotto dal pubblico ministero e dai difensori o quando devono testimoniare di fronte all'imputato, la cui sola presenza può suggestionare e intimorire il dichiarante. Tuttavia, è stato ricordato che lo stesso codice di procedura penale del 1988 si era fatto carico, seppur con alcuni limiti, di queste esigenze prevedendo da un lato, la possibilità di svolgere l'esame testimoniale del minore a porte chiuse (art. 472, comma 4, cod. proc. pen.), facoltà trasformata poi in obbligo, ove il minore sia vittima di determinati reati (art. 472, comma 3-bis, cod. proc. pen.); dall'altro, una deroga alle ordinarie forme dell'esame incrociato, con l'affidamento in via prioritaria al giudice del compito di condurre l'esame del minore «su domande e contestazioni proposte dalle parti», avvalendosi, se del caso, dell'ausilio di un familiare del minore stesso o di un esperto in psicologia infantile. Col tempo, poi, il ventaglio degli strumenti di salvaguardia del minore si è progressivamente e sensibilmente arricchito per effetto di una serie di interventi innovativi. Va ricordata, in particolare, la legge n. 66 del 1996, (Norme contro la violenza sessuale), il cui art. 13 ha aggiunto all'art. 392 cod. proc. pen. un comma 1-bis, ove si stabiliva che, nei procedimenti per fatti riconducibili alle più gravi tra le nuove figure di reato introdotte dalla stessa legge, le parti potessero «chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore degli anni sedici, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1», ossia a prescindere dalle condizioni di indifferibilità della prova cui è ordinariamente subordinata la possibilità di una sua assunzione anticipata rispetto alla naturale sede dibattimentale. La finalità di questa nuova ipotesi di incidente probatorio, detto speciale o atipico proprio perché svincolato dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento, risiedeva nella volontà di tutelare la personalità del minore, consentendogli di uscire al più presto dal circuito processuale per aiutarlo a liberarsi più rapidamente dalle conseguenze psicologiche dell'esperienza vissuta. Tale *ratio* extraprocessuale è stata resa maggiormente evidente dalla legge n. 269 del 1998 che, aggiungendo all'art. 190-bis cod. proc. pen. un comma 1-bis, ha stabilito che il minore infrasedicenne, già escusso in sede di incidente probatorio, non potesse essere chiamato a deporre nuovamente in dibattimento, se non quando ciò apparisse «assolutamente necessario». La stessa legge n. 66 del 1996, poi, oltre all'ampliamento dei casi di incidente probatorio, ha dettato, con il nuovo comma 5-bis dell'art. 398 cod. proc. pen., anche speciali regole per l'acquisizione della testimonianza del minore nell'ambito dell'incidente probatorio regole che originariamente previste per i più gravi tra i delitti contro la libertà sessuale, sono state poi estese ad altre ipotesi delittuose. Alla luce di tale quadro normativo, dunque, la Corte ha concluso ritenendo che il sistema processuale vigente offre al giudice un ampio e duttile complesso di strumenti di salvaguardia della personalità del minore chiamato a rendere testimonianza, non risultando necessario introdurne di nuovi come richiesto dal rimettente.

### **3.6. I procedimenti speciali alternativi al giudizio**

#### **3.6.1. Il procedimento speciale di messa alla prova**

##### **3.6.1.1. L'acquisizione degli atti delle indagini preliminari ai fini della decisione sulla richiesta di messa alla prova**

La sentenza n. **91** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost., «nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento, ai fini della cognizione occorrente ad ogni decisione di merito da assumere nel [procedimento speciale di messa alla prova], proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova». Per la Corte il giudice *a quo* non ha compiuto un accurato esame delle opzioni interpretative rese possibili dal contesto normativo in cui si colloca la norma censurata. In particolare, non ha verificato che, pur in assenza di una specifica disposizione, è possibile, ai soli fini della decisione sulla richiesta di messa alla prova, prendere visione degli atti del fascicolo del pubblico ministero, applicando analogicamente l'art. 135 del d.lgs n. 271 del 1989.

##### **3.6.1.2. Il principio di presunzione di innocenza sino alla condanna definitiva**

La sentenza n. **91** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., sollevate in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto prevederebbero, con riferimento all'istituto della messa alla prova, «la irrogazione ed espiazione di sanzioni penali senza che risulti pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva». La Corte, ha evidenziato che «se è vero che nel procedimento di messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta (non perché è considerato colpevole), in difetto di un formale accertamento di responsabilità, viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna». È stato, poi, ricordato che in passato ha superato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 313 del 1990; ordinanza n. 399 del 1997) anche il procedimento per l'applicazione della pena su richiesta delle parti (cosiddetto patteggiamento: art. 444 cod. proc. pen.) al quale la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere assimilata, «perché entrambi i riti speciali si basano sulla volontà dell'imputato che, non contestando l'accusa, in un caso si sottopone al trattamento e nell'altro accetta la pena». La Corte ha aggiunto a tali motivazioni ulteriori argomentazioni a sostegno della dichiarazione di non fondatezza della questione. In particolare, è stato evidenziato che la messa alla prova, pur presentando delle similitudini con il patteggiamento, se ne differenzia, tra l'altro, in quanto «realizza una rinuncia statutale alla potestà punitiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita e si connota per una accentuata dimensione processuale, che la colloca nell'ambito dei procedimenti speciali alternativi al giudizio (Corte cost., n. 240 del 2015)». In altri termini, mentre la sentenza che dispone l'applicazione della pena su richiesta delle parti, pur non potendo essere pienamente identificata con una vera e propria sentenza di condanna (cfr. sentenza n. 251 del 1991), è tuttavia a questa 'equiparata' ex art. 445 del codice di procedura penale (ordinanza n. 73 del 1993) e conduce all'irrogazione della pena prevista per il reato contestato, l'esito positivo della prova conduce ad una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.

##### **3.6.1.3. Il principio di legalità penale**

La sentenza n. **91** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, cod. pen., sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto nel procedimento speciale di messa alla prova le determinazioni qualitative e quantitative concernenti il trattamento sanzionatorio penale applicabile sarebbero rimesse alla libera scelta delle autorità procedenti. La Corte ha ravvisato l'inconferenza del riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. in primo luogo perché, con riferimento alla misura temporale degli elementi del trattamento, valgono considerazioni analoghe a quelle sulla durata massima del lavoro di pubblica utilità che «risulta indirettamente dall'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen. perché, in mancanza di una sua diversa determinazione, corrisponde necessariamente alla durata della sospensione del procedimento (ordinanza n. 54 del 2017)». Quanto agli aspetti qualitativi – posto che il trattamento è caratterizzato per sua natura dalla finalità

specialpreventiva e risocializzante e deve, perciò, essere ampiamente modulabile – è stato ribadito che “la normativa sulla sospensione del procedimento con messa alla prova comporta una diversificazione dei contenuti, prescrittivi e di sostegno, del programma di trattamento, con l’affidamento al giudice di “un giudizio sull’idoneità del programma, quindi sui contenuti dello stesso, comprensivi sia della parte ‘afflittiva’ sia di quella ‘rieducativa’, in una valutazione complessiva circa la rispondenza del trattamento alle esigenze del caso concreto, che presuppone anche una prognosi di non recidiva (Sezioni unite, 31 marzo 2016, n. 33216) (ordinanza n. 54 del 2017) ”.

#### **3.6.1.4. Le prerogative del potere giudiziario**

La sentenza n. 91 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., impugnato «nella parte in cui prevede il consenso dell’imputato quale condizione meramente potestativa di efficacia del provvedimento giurisdizionale recante modificazione o integrazione del programma di trattamento». Così ha motivato la Corte. “Basandosi l’istituto della messa alla prova sulla richiesta dell’imputato, che allega il programma di trattamento fatto elaborare dall’ufficio di esecuzione penale esterna, è evidente che ogni integrazione o modificazione di questo programma ritenuta necessaria dal giudice richiede il consenso dell’imputato. Qualora infatti il giudice consideri il programma proposto inidoneo a perseguire le finalità del trattamento, l’imputato deve poter scegliere se accettare le integrazioni o le modificazioni indicate oppure proseguire il giudizio nelle forme ordinarie: ciò non menoma le prerogative dell’autorità giudiziaria e non integra quindi la violazione dell’art. 101 Cost., dato che la facoltà è conforme al modello legale del procedimento. Invero, come è già stato rilevato da questa Corte, l’integrità delle attribuzioni costituzionali dell’autorità giudiziaria «non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002)» (sentenza n. 303 del 2011). Perciò con la disposizione censurata il legislatore non ha violato la sfera riservata al potere giudiziario, perché, subordinando le integrazioni e le modificazioni del programma di trattamento al consenso dell’imputato, ha legittimamente ricollegato l’accesso al procedimento speciale a un accadimento processuale (il consenso, appunto) naturalmente rimesso a una parte del processo. Anche con riferimento all’art. 97 Cost. la questione è infondata, data l’inconferenza del parametro evocato; infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, «il principio del buon andamento è riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all’attività giurisdizionale in senso stretto» (ordinanza n. 84 del 2011; in tal senso, sentenze n. 65 del 2014 e n. 272 del 2008; ordinanza n. 408 del 2008). È infine infondata anche la censura di violazione dell’art. 111, secondo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata, oltre ad essere funzionale alle peculiari caratteristiche dell’istituto in esame, non comporta, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, alcun dispendio di tempi e risorse processuali. Il consenso infatti è richiesto per le integrazioni e le modificazioni che il giudice ritenga di apportare prima della sospensione del procedimento e dell’ammissione alla prova dell’imputato, e quindi prima che sia svolta qualsivoglia attività processuale. Peraltro, in relazione al principio di ragionevole durata del processo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che – «alla luce dello stesso richiamo al connotato di ‘ragionevolezza’, che compare nella formula costituzionale – possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme ‘che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza’ (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)» (sentenza n. 12 del 2016). E non è questo il caso in esame, dato che la norma censurata è necessitata dalla struttura del rito speciale, che si basa sulla volontà dell’imputato ed è diretto, tra l’altro, a semplificare il procedimento, riducendone anche i tempi”.

#### **3.6.1.5. Il principio del finalismo rieducativo**

“Come affermato da una recente sentenza delle Sezioni unite dalla Corte di cassazione, già citata in senso adesivo da questa Corte (sentenza n. 91 del 2018), la sospensione del procedimento con messa alla prova costituisce istituto che persegue scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene infranta la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 31 marzo 2016, n. 36272). In tale ottica, l’istituto – al quale va riconosciuta una dimensione processuale e, assieme, sostanziale – costituisce parte integrante

del sistema sanzionatorio penale, condividendo con il patteggiamento la base consensuale del procedimento e del trattamento che ne consegue (...). L'istituto non può, pertanto, che essere attratto dal finalismo rieducativo, che l'art. 27, terzo comma, Cost. ascrive all'intero sistema sanzionatorio penale". Così la sentenza n. 231.

### **3.6.1.6. La contestazione suppletiva di una nuova circostanza aggravante**

La sentenza n. 141 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova. La Corte ha, in via preliminare, evidenziato che l'istituto della messa alla prova, introdotto con gli artt. 168-bis, 168-ter e 168-quater del codice penale, "ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova (sentenza n. 240 del 2015)". L'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen. poi, stabilisce i termini entro i quali, a pena di decadenza, l'imputato può formulare la richiesta di messa alla prova, che nel caso del procedimento per decreto è l'atto di opposizione. La Corte ha ricostruito il complesso dei principi enucleati nel tempo con riferimento agli altri riti alternativi, principi che non possono non valere anche per il nuovo procedimento speciale della messa alla prova poiché anche in questo caso si tratta di verificare la legittimità della preclusione per l'imputato di richiedere un rito alternativo a contenuto premiale nonostante la sopravvenienza di nuove contestazioni dibattimentali. In una prima fase la Corte escluse ogni possibilità di superare l'ordinario limite processuale fissato per la richiesta dei riti alternativi. Tale posizione era motivata sul fatto che "l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi che discendono dall'instaurazione di tali riti speciali trova tutela 'solo in quanto la sua condotta consenta l'effettiva adozione di una sequenza procedimentale, che, evitando il dibattimento', permetta di raggiungere 'quell'obiettivo di rapida definizione del processo' che il legislatore ha inteso perseguire attraverso l'introduzione dei riti speciali (sentenza n. 593 del 1990, relativa ad una richiesta di giudizio abbreviato; nello stesso senso, sentenza n. 316 del 1992, relativa ad una richiesta di rito abbreviato; sentenza n. 129 del 1993, relativa ad una richiesta di patteggiamento; ordinanza n. 107 del 1993, relativa ad una richiesta di giudizio abbreviato; ordinanza n. 213 del 1992, relativa ad una richiesta di patteggiamento)". Conseguentemente, si ritenne che "se per l'inerzia dell'imputato (che ha omesso di richiedere tempestivamente il rito alternativo) tale scopo non può più essere pienamente raggiunto, essendosi ormai pervenuti al dibattimento, sarebbe del tutto irrazionale procedere egualmente con il rito speciale in base alle contingenti valutazioni dell'imputato (sentenze n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanze n. 107 del 1993 e n. 213 del 1992)". Successivamente, invece, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. nella parte in cui – nel caso di "contestazioni dibattimentali cosiddette 'tardive' o 'patologiche', relative, cioè, a fatti che già risultavano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 273 del 2014) (sentenza n. 206 del 2017)" – non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. o il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso o al reato concorrente o ad una circostanza aggravante (sentenze nn. 265 del 1994, 184 del 2014, 139 del 2015). Nella successiva evoluzione, poi, con tre sentenze più recenti è stata riconosciuta all'imputato "la facoltà di accedere ai riti alternativi del patteggiamento e del giudizio abbreviato anche in seguito a nuove contestazioni 'fisiologiche', collegate cioè non a elementi acquisiti nel corso delle indagini ma alle risultanze dell'istruzione dibattimentale", per il reato concorrente e per il fatto diverso (sentenze nn. 237 del 2012, 273 del 2014, 206 del 2017). Alla luce del quadro complessivo dei principi appena ricordati, la Corte ha concluso ritenendo che, nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, non prevedere nell'art. 517 cod. proc. pen. la facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova si risolve, come è stato già ritenuto per il patteggiamento e per il giudizio abbreviato, in una violazione degli artt. 3 e 24 Cost. La richiesta dei riti alternativi, infatti, "costituisce [...] una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993) (sentenza n. 237 del 2012), e si determinerebbe una situazione in contrasto con il principio posto dall'art. 3 Cost. se nella medesima situazione processuale fosse regolata diversamente la facoltà di chiederli".

### **3.7. L'esecuzione penale**

#### **3.7.1. La sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in vista dell'affidamento in prova allargato**

La sentenza n. 41 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni, anziché a quattro anni. La disposizione censurata sancisce l'obbligo per il Pubblico ministero di sospendere l'ordine di esecuzione nel caso in cui la pena da espiare è inferiore a tre anni di detenzione, al fine di consentire al soggetto interessato di rimanere in stato di libertà fino alla pronuncia del giudice sulla sua richiesta di affidamento in prova al servizio sociale. Tale limite, tuttavia, non è stato adeguato a seguito della modifica normativa operata con il d.l. n. 146 del 2013 che ha introdotto il comma 3-bis all'art. 47 della legge n. 354 del 1975, delineando un'ulteriore forma di affidamento in prova, cosiddetto allargato, per il condannato che deve espiare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione. In altri termini, la nuova misura alternativa può essere concessa anche per pene comprese tra tre anni e un giorno e quattro anni di detenzione, ma senza la possibilità di essere sospese in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza perché il limite triennale a tal fine previsto dalla disposizione censurata non è stato adeguato. La Corte ha ricordato che in tema di sospensione dell'ordine di esecuzione vale tendenzialmente il principio del parallelismo tra i due termini posti a raffronto, cioè tra il limite di pena indicato per la sospensione dell'ordine di esecuzione e quello previsto per l'accesso alla misura alternativa alla detenzione. È stato, altresì, ricordato da un lato che la sospensione automatica dell'ordine di esecuzione è conseguente alla sentenza n. 569 del 1989, con cui la Corte ha esteso a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all'affidamento in prova, riservato in precedenza alla sola popolazione carceraria e, dall'altro lato, che il principio del tendenziale parallelismo ha trovato conferma nella successiva trama legislativa, posto che all'incremento della soglia di accesso alla misura alternativa ha corrisposto una pari elevazione del limite stabilito ai fini della sospensione. Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha ritenuto che – pur essendo in astratto possibile che peculiari situazioni suggeriscano al legislatore di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sull'istanza di affidamento in prova, come nell'ipotesi di reati di particolare pericolosità – nel caso di specie non può non osservarsi che la rottura del parallelismo, imputabile al mancato adeguamento della disposizione censurata, appare di particolare gravità, perché è proprio il modo con cui la legge ha configurato l'affidamento in prova allargato a reclamare, quale corollario, la corrispondente sospensione dell'ordine di esecuzione. Infatti, il nuovo art. 47, comma 3-bis, della legge n. 354 del 1975 si rivolge espressamente anche ai condannati che si trovano in stato di libertà, senza alcuna distinzione di rilevanza rispetto ai detenuti; tuttavia, se l'ordine di esecuzione di una pena detentiva tra tre anni e un giorno e quattro anni non potesse essere sospeso, si tratterebbe di una previsione in concreto irrealizzabile, per quanto normativamente stabilita e voluta. In conclusione per la Corte “mancando di elevare il termine previsto per sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva, così da renderlo corrispondente al termine di concessione dell'affidamento in prova allargato, il legislatore non è incorso in un mero difetto di coordinamento, ma ha leso l'art. 3 Cost. Si è infatti derogato al principio del parallelismo senza adeguata ragione giustificatrice, dando luogo a un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali, quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva e alle garanzie apprestate in ordine alle modalità di incisione della libertà personale del condannato”.

#### **3.7.2. L'applicabilità della disciplina del reato continuato nel caso di pluralità di condanne per distinte frazioni del medesimo reato permanente**

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 671 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevederebbe, in caso di pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta, il potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare una pena unica, in applicazione degli artt. 132 e 133 cod. pen., che tenga conto dell'intero fatto storico accertato nelle plurime sentenze irrevocabili, e di assumere le determinazioni conseguenti in tema di concessione o revoca della sospensione condizionale, ai sensi degli artt. 163 e 164 cod. pen. Per il giudice *a quo*, in tali casi, non sarebbe possibile evitare il cumulo materiale delle pene inflitte in quanto non sarebbe possibile applicare né la disciplina degli artt. 649 e 689 cod. proc. pen. sul *ne bis in idem* né quella dell'art. 671 cod. proc. pen. in tema di

riconoscimento della continuazione *in executivis*. La Corte si è soffermata sulla natura giuridica del reato permante, ricordando che si tratta di una figura non definita né dal codice penale (art. 158) né dal codice di procedura penale (artt. 8 e 382, comma 2) e che si caratterizza come “illecito di durata, nel quale l’offesa al bene protetto, diversamente che nella figura antitetica del reato istantaneo, non si esaurisce nel momento stesso in cui viene prodotta, ma si protrae nel tempo per effetto del perdurare della condotta volontaria del reo, esaurendosi, sul piano della rilevanza penale, soltanto con la cessazione di quest’ultima”. È stato, altresì, ricordato l’orientamento consolidato che riconosce al reato permanente natura unitaria, con la conseguenza che “la prosecuzione nel tempo della condotta, oltre il momento iniziale nel quale sono stati posti in essere tutti gli elementi costitutivi del singolo reato, non dà luogo a tante offese” e, dunque, a tanti reati ma ad un unico reato, essendo unica la condotta e unica e medesima l’offesa. Tuttavia, può accadere che il reato permanente venga giudicato in modo frazionato, con riferimento a distinti segmenti temporali della condotta antigiuridica, dando così luogo ad una pluralità di giudicati di condanna. Ciò è quanto avvenuto nel caso di specie nel quale, a seguito della presentazione di plurime denunce-querelle da parte del coniuge separato, un soggetto rimasto continuativamente inadempiente agli obblighi di assistenza familiare è stato sottoposto a tre distinti procedimenti penali in rapporto a singole frazioni del periodo di inadempienza, conclusisi con altrettante sentenze di condanna, divenute definitive. La Corte, quanto all’asserita inapplicabilità della disciplina degli artt. 649 e 669 cod. proc. pen. in tema di divieto di un secondo giudizio e di pluralità di condanne per un medesimo fatto, ha condiviso la tesi sostenuta dal remittente. Nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*, infatti, non ricorre l’ipotesi della pluralità di sentenze di condanna per il medesimo fatto in quanto, in conformità al “diritto vivente” di matrice giurisprudenziale, le tre sentenze di condanna per violazione degli obblighi di assistenza familiare sono state pronunciate in relazione a contestazioni di tipo “chiuso”, caratterizzate da un capo di imputazione che individua con precisione la data finale dell’attività criminosa, attinenti a periodi di tempo diversi e non sovrapposti tra loro e, pertanto, senza alcuna preclusione al promovimento dei giudizi successivi al primo, ancorché relativi a segmenti della condotta cronologicamente antecedenti alla prima sentenza di condanna di primo grado, poi divenuta definitiva. Diversamente, la Corte non ha condiviso il secondo presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* relativo alla pretesa inapplicabilità alla fattispecie considerata dell’art. 671 cod. proc. pen. in forza del quale, quando siano state pronunciate più sentenze o decreti penali irrevocabili in procedimenti distinti contro la stessa persona, il giudice dell’esecuzione può applicare, su istanza del condannato o del pubblico ministero – laddove ne sussistano i presupposti – la disciplina del reato continuato. Al riguardo la Corte ha condiviso che per regola generale l’interruzione giudiziale idonea a far cessare la permanenza è rappresentata dalla data della sentenza di primo grado. E proprio sulla base di tale presupposto il remittente, in considerazione del fatto che tale data era posteriore all’ultima condotta giudicata, ha escluso che nella specie si fosse al cospetto di una pluralità di reati distinti, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, ma di un unico reato permanente, giudicato “per tranches” in sede cognitiva. Tuttavia, nel caso di contestazioni “chiuso”, l’unitarietà del reato è spezzata dalla data finale indicata nel capo di imputazione. In altri termini, essa segna – una volta che sul fatto sia intervenuto l’accertamento processuale definitivo – il momento nel quale si determina la frantumazione della condotta criminosa, che imprime alla condotta successiva i connotati di un distinto reato. Alla luce di tale ricostruzione, la Corte ha concluso per l’infondatezza della questione in quanto l’art. 671 cod. proc. pen. risulta riferibile anche all’ipotesi in discussione, potendosi così evitare l’applicazione del cumulo materiale delle pene inflitte. Identiche questioni sono state dichiarate manifestamente infondate con l’ordinanza n. 195.

### ***3.7.3. La concessione di benefici all’ergastolano che abbia cagionato la morte del sequestrato (condizioni) – Rinvio ad ulteriore intervento del legislatore***

La sentenza n. 149 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell’art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui si applica ai condannati all’ergastolo per i delitti di cui agli artt. 630 e 289 *bis* cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato. Le disposizioni menzionate negavano qualsiasi beneficio penitenziario ai condannati all’ergastolo per aver causato la morte di una persona sequestrata a scopo di estorsione, terrorismo o eversione, prima di aver scontato almeno 26 anni di detenzione. In via preliminare la Corte ha ricostruito il quadro normativo in materia dal quale è emerso che l’ergastolano non sottoposto al regime di cui all’art. 58-*quater* della legge citata può di regola beneficiare – già dopo avere scontato 10 anni di pena, se mostra una fattiva partecipazione al programma rieducativo – dei primi permessi premio

e può essere autorizzato a uscire dal carcere per il tempo strettamente necessario a svolgere attività lavorativa all'esterno delle mura penitenziarie. In caso di esito positivo di queste prime esperienze, dopo 20 anni può essere ammesso al regime di semilibertà, che consente di trascorrere la giornata all'esterno del carcere per rientrarvi nelle ore notturne; e dopo 26 anni, qualora abbia dato prova di sicuro ravvedimento, può accedere alla liberazione condizionale. Secondo la Corte, la normativa censurata, invece, sovvertiva indebitamente la logica di progressività con cui, secondo il vigente ordinamento penitenziario, il condannato all'ergastolo deve essere aiutato a reinserirsi nella società, attraverso benefici che gradualmente attenuino il regime carcerario, favorendone contatti via via più intensi con l'esterno del carcere. "L'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l'accesso a tutti i benefici penitenziari indicati nel primo comma dell'art. 4-bis ord. pen. si pone, infatti, in contrasto con il principio – sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena – della 'progressività trattamentale e flessibilità della pena' (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), ossia del graduale reinserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione della pena". La Corte, poi, ha aggiunto come ulteriore considerazione il fatto "che la disposizione censurata, sterilizzando ogni effetto pratico delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata sino al termine di ventisei anni, riduce fortemente, per il condannato all'ergastolo, l'incentivo a partecipare all'opera di rieducazione, in cui si sostanzia la *ratio* dello stesso istituto della liberazione anticipata (sentenze n. 186 del 1995 e n. 276 del 1990)". Al riguardo è stato ricordato che il meccanismo delle detrazioni di pena conseguenti alla liberazione anticipata per il condannato all'ergastolo "costituisce, sin dal primo semestre di pena, un potente stimolo per l'ergastolano a partecipare al programma rieducativo, in vista – in particolare – del possibile accesso ai primi benefici, una volta raggiunto il traguardo di otto anni dall'inizio della pena (sentenza n. 274 del 1983)". La disciplina censurata, invece, "finisce per frustrare la finalità essenziale della liberazione anticipata, la quale costituisce però un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario (sentenza n. 186 del 1995) e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che, a sua volta, costituisce diretta attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.". È stato, infine, ravvisato un ulteriore profilo di irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, in relazione alla necessaria finalità rieducativa della pena. "Il carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici penitenziari da essa stabilito per i condannati all'ergastolo impedisce al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato all'ergastolo durante l'esecuzione della pena stessa, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo – e la connessa impossibilità per il giudice di procedere a valutazioni individualizzate – contrasta però con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione della pena, alla sua finalità di rieducazione del condannato; finalità ineliminabile (sentenza n. 189 del 2010), che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena prevista nel nostro ordinamento, l'ergastolo (sentenza n. 274 del 1983)". In questo senso è orientata la costante giurisprudenza costituzionale che, tra l'altro, ha indicato come "criterio 'costituzionalmente vincolante' quello che esclude 'rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso' nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni *iuris et de iure* di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017), giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti 'l'opzione repressiva fini[rebbe] per relegare nell'ombra il profilo rieducativo' (sentenza n. 257 del 2006), instaurando di conseguenza un automatismo 'sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena' (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 189 del 2010, n. 78 del 2007, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995)". Tali conclusioni sono "coerenti con gli insegnamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui gli Stati hanno l'obbligo 'di consentire sempre che il condannato alla pena perpetua possa espiare la propria colpa, reinserendosi nella società dopo aver scontato una parte della propria pena'. In definitiva, la personalità del condannato "non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss'anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa – assieme – la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato a intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che

gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società”.

#### **3.7.4. Il detenuto condannato per “reato ostativo” e l’accesso all’assistenza all’esterno dei figli minori (esclusione di automatismi)**

La sentenza n. 174 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 31, secondo comma, Cost., l’art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui – attraverso il rinvio al precedente art. 21, con riferimento alle detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti di cui all’art. 4-*bis*, commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*, della stessa legge – non consente l’accesso all’assistenza all’esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci oppure lo subordina alla previa espiazione di una frazione di pena, salvo che sia stata accertata la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 58-*ter* della medesima legge. La Corte ha ritenuto non conforme con la Costituzione che i requisiti previsti per ottenere un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire, al di fuori della restrizione carceraria, il rapporto tra madre e figli in tenera età siano identici a quelli prescritti per l’accesso al diverso beneficio del lavoro all’esterno, il quale è esclusivamente preordinato al reinserimento sociale del condannato, senza immediate ricadute su soggetti diversi da quest’ultimo. Preliminarmente, i Giudici hanno ricostruito il quadro normativo di riferimento, ricordando che l’operare congiunto di tre disposizioni (art. 21, nonché artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* della legge n. 354 del 1975) comporta che l’accesso al lavoro all’esterno – e, di conseguenza, all’assistenza all’esterno dei figli minori – sia soggetto a requisiti differenziati, a seconda che il detenuto sia stato condannato per uno dei delitti elencati all’art. 4-*bis*, comma 1 (delitti cosiddetti di prima fascia), comma 1-*ter* (cosiddetti di seconda fascia) o comma 1-*quater* (cosiddetti di terza fascia), nonché a seconda della condizione in cui il detenuto si trovi in punto di collaborazione con la giustizia. In particolare, i condannati per i delitti di cui al comma 1 dell’art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (di “prima fascia”) (tra i quali è da annoverare la madre detenuta di cui si tratta nel giudizio *a quo*), se non collaborano con la giustizia non possono accedere al beneficio neppure dopo aver scontato un terzo di pena (o dieci anni in caso di condanna all’ergastolo); se, invece, essi assicurano tale collaborazione con le modalità previste dall’art. 58-*ter*, comma 1, della stessa legge, possono accedervi senza dover previamente scontare una frazione di pena, secondo una soluzione interpretativa già individuata con sentenza n. 504 del 1995 (nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 3 febbraio 2016, n. 37578, e sentenza 12 luglio 2006, n. 30434). Per la Corte, qualunque sia la scelta della madre detenuta in punto di collaborazione con la giustizia, la disposizione censurata esibisce un contenuto normativo in contrasto con l’art. 31, secondo comma, Cost. In particolare, poiché in tali casi è necessaria la collaborazione con la giustizia, la situazione della detenuta, madre di figli di età non superiore agli anni dieci, ricade nelle valutazioni già compiute nella sentenza n. 239 del 2014 nella quale è stato affermato che “l’incentivazione alla collaborazione con la giustizia, quale strategia di contrasto con la criminalità organizzata, può perseguirsi impedendo la fruizione di benefici penitenziari costruiti in funzione di un progresso individuale del condannato verso l’obiettivo della risocializzazione”. Tuttavia, “la conclusione deve essere ben diversa quando una simile strategia non si limiti a produrre effetti sulla condizione individuale del detenuto, ma, impedendo a quest’ultimo l’accesso a un beneficio, finisca per incidere anche su terzi, e in particolare su soggetti, come i minori in tenera età, ai quali la Costituzione esige siano garantite le condizioni per il migliore e più equilibrato sviluppo psico-fisico”. Nella medesima decisione è stato precisato, altresì, che “l’interesse del minore a beneficiare in modo continuativo dell’affetto e delle cure materne non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena”. In ogni caso, “affinché l’interesse del minore non resti irragionevolmente recessivo rispetto alle esigenze di protezione della società dal crimine, ‘occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata [...] in concreto [...] e non già collegata ad indici presuntivi [...] che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni’ ”. Alla luce di tali considerazioni, con riferimento al caso di specie la Corte ha, quindi, concluso ritenendo che “subordinare la concessione di tale beneficio alla collaborazione con la giustizia significa condizionare in via assoluta e presuntiva la tutela del rapporto tra madre e figlio in tenera età ad un indice legale del ‘ravvedimento’ della condannata. E se pur sia possibile condizionare alla collaborazione con la giustizia l’accesso ad un beneficio, laddove quest’ultimo abbia di mira in via esclusiva la risocializzazione dell’autore della condotta illecita, una tale possibilità non vi è quando al centro della tutela si trovi un interesse ‘esterno’, e

in particolare il peculiare interesse del figlio minore, garantito dall'art. 31, secondo comma, Cost., ad un rapporto quanto più possibile normale con la madre (o, in via subordinata, con il padre)". Per identiche ragioni, tra l'altro, la Corte ha ravvisato il contrasto della disposizione censurata con il parametro costituzionale ricordato anche nella parte in cui condiziona alla collaborazione con la giustizia l'immediato accesso al beneficio per i condannati per uno dei delitti elencati all'art. 4-bis, commi 1-ter e 1-quater, della legge n. 354 del 1975 (cosiddetti di seconda o di terza fascia). Ciascuna delle ipotesi considerate, infatti, finisce per subordinare l'accesso all'assistenza all'esterno al figlio minore ad una scelta in tema di collaborazione con la giustizia, in palese contrasto con quanto affermato nella sentenza n. 239 del 2014. La normativa, infine, è stata ritenuta illegittima anche per le conseguenze che determina in capo alle madri detenute per uno dei reati ex art. 4-bis, comma 1, ord. pen., la cui collaborazione con la giustizia sia impossibile, inesigibile o irrilevante, in quanto esse debbono sempre scontare una parte di pena prima di accedere al beneficio. In questi casi l'amministrazione penitenziaria prima, e il giudice poi, si trovano "al cospetto di una presunzione assoluta e insuperabile, non essendo loro concesso di bilanciare in concreto, a prescindere da indici legali presuntivi, le esigenze di difesa sociale rispetto al migliore interesse del minore". Una situazione del genere si pone "in contrasto con i principi affermati (...) nella sentenza n. 76 del 2017, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47-quinquies, comma 1-bis, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui imponeva alle condannate per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis della medesima legge di scontare una frazione di pena in carcere prima di poter accedere alla detenzione domiciliare speciale, cioè ad altra misura finalizzata a garantire il rapporto tra la madre detenuta e il figlio in tenera età". In tale occasione è stato affermato, con una conclusione valida anche nel caso di specie, che "se il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre a modalità agevolate di espiatione della pena, impedendo al giudice di valutare la concreta sussistenza, nelle singole situazioni, di esigenze di difesa sociale, bilanciandole con il migliore interesse del minore in tenera età, si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio di quell'interesse".

### **3.7.5. Il divieto di cottura dei cibi per i detenuti in regime differenziato**

Il regime differenziato previsto dall'art. 41-bis, comma 2, ord. pen. "mira a contenere la pericolosità di singoli detenuti, proiettata anche all'esterno del carcere, in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi attraverso i contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze n. 417 del 2004 e n. 192 del 1998). Ciò che l'applicazione del regime differenziato intende soprattutto evitare è che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il regime penitenziario normale, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa (sentenza n. 143 del 2013). In questa prospettiva, il comma 2-quater (...) elenca una serie di misure specifiche, costituenti il contenuto tipico e necessario del regime" (sentenza n. 122 del 2017). "La giurisprudenza costituzionale ha puntualmente definito non solo gli obiettivi cui tende il regime detentivo differenziato (...) ma anche i limiti cui è soggetta la sua applicazione. (...) è possibile sospendere solo l'applicazione di regole ed istituti dell'ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza", mentre non possono essere disposte misure che, "a causa del loro contenuto, a quelle concrete esigenze non siano riconducibili poiché risulterebbero palesemente inidonee o incongrue rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato: mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale". La stessa giurisprudenza (sentenze nn. 376 del 1997, 351 del 1996 e 349 del 1993) ha sottolineato che "le misure, considerate singolarmente e nel loro complesso, non devono essere tali da vanificare del tutto la necessaria finalità rieducativa della pena (sentenza n. 149 del 2018) e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, verifica quest'ultima tanto più delicata trattandosi di misure che derogano al trattamento carcerario ordinario". In linea con i riferiti insegnamenti, la sentenza n. **186** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f), ord. pen., limitatamente alle parole "e cuocere cibi", cioè nella parte in cui imponeva l'adozione di tutti gli accorgimenti necessari a garantire l'assoluta impossibilità, per i detenuti in regime differenziato, di cuocere cibi. La legge n. 94 del

2009, novellando *in parte qua* l'ordinamento penitenziario, aveva riservato a tali detenuti un regime specifico e più restrittivo di quello applicato alla restante popolazione carceraria in base al quale era vietato ricevere dall'esterno e acquistare allo spaccio interno ("sopravvitto") generi alimentari che richiedessero cottura ed era consentito l'utilizzo dei fornelli personali, all'interno delle camere di detenzione, solo per riscaldare liquidi e cibi già cotti e preparare bevande. Per i comuni detenuti, sono, invece, ammessi la ricezione e l'acquisto di generi alimentari da consumarsi previa cottura e l'utilizzo in cella di fornelli personali anche per preparare cibi di facile e rapido approntamento. La *ratio* del divieto di cottura dei cibi per i detenuti in regime differenziato è stata comunemente ravvisata nella necessità di contrastare l'eventuale crescita di potere e prestigio criminale del detenuto all'interno del carcere, misurabile anche attraverso la disponibilità di generi alimentari di lusso. Invero, lo scopo di reprimere il manifestarsi all'interno del carcere di forme di potere dei detenuti più forti o facoltosi, suscettibili di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere perseguito "attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario", non potendo considerarsi legittimo l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti "in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti". La necessità di "contrastare attraverso regole dal sapore dimostrativo forme di potere reale dei detenuti" è apparsa incongruamente riferita al censurato divieto. "Intanto, la crescita di potere e di prestigio all'interno del carcere potrebbe derivare anche dalla disponibilità di generi alimentari di lusso da consumare crudi. Ma (...) è la stessa ordinaria applicazione delle regole di disciplina specificamente previste a rendere pressoché impossibile qualunque abusiva posizione di privilegio o di potere all'interno del carcere collegata alla cottura del cibo". Le regole ordinarie prevedono precisi limiti alla ricezione, all'acquisto e al possesso di oggetti e generi alimentari da parte di tutti i detenuti; il regime differenziato rende, poi, assai improbabile il possesso, da parte del detenuto, di generi alimentari pregiati, che risultino motivo di discriminazione fra detenuti o mezzo improprio di scambio, o tali comunque da distinguere la sua posizione. Né sono state riscontrate "peculiarità e differenziate esigenze di ordine e sicurezza (esterne o interne al carcere)" che impongano l'adozione del divieto *de quo*. Posto che anche i detenuti in regime differenziato possono svolgere (limitati) acquisti di generi alimentari al sopravvitto e dispongono del fornello personale, il divieto di cottura dei cibi non risultava congruo e funzionale all'obiettivo di recidere i possibili contatti con l'esterno implicati da detti acquisti e niente aggiungeva alla pur indispensabile opera di prevenzione degli utilizzi impropri di tale strumento, pericolosi per il detenuto stesso o per gli altri. In definitiva, il divieto, "previsto in via generale ed astratta" per i detenuti soggetti allo speciale regime carcerario, era privo di ragionevole giustificazione. "In quanto incongruo e inutile alla luce degli obiettivi cui tendono le misure restrittive", esso si configurava come "un'ingiustificata deroga all'ordinario regime carcerario, dotato di valenza meramente e ulteriormente afflittiva". La pronuncia non ha inteso affermare, né per i detenuti comuni, né per quelli assegnati al regime differenziato, l'esistenza di un "diritto fondamentale a cuocere i cibi nella propria cella", bensì riconoscere che "anche chi si trova ristretto secondo le modalità dell'art. 41-*bis* (...) deve conservare la possibilità di accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale" (sentenze nn. 122 e 20 del 2017, n. 349 del 1993).

### ***3.7.6. L'allontanamento dal domicilio del padre di prole di età inferiore a dieci anni ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria: punibilità a titolo di evasione per i soli allontanamenti di durata superiore alle 12 ore***

La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato "l'identica finalità perseguita dal legislatore attraverso la disciplina delle due forme di detenzione domiciliare, quella ordinaria, quando concessa ai genitori di prole di età inferiore ai dieci anni con loro conviventi, e quella speciale. Pur applicabili sulla base di diversi presupposti – la detenzione domiciliare ordinaria può essere disposta laddove la pena da espiare non sia superiore a quattro anni, mentre quella speciale riguarda detenuti che debbano scontare una pena maggiore e purché non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti – entrambe le misure sono primariamente indirizzate a consentire la cura dei figli minori, al contempo evitando l'ingresso in carcere dei minori in tenera età" (sentenze nn. 76 del 2017, 239 del 2014 e 177 del 2009). Così la sentenza n. **211** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 47-*ter*, commi 1, lett. b), e 8, ord. pen., nella parte in cui, con riferimento al padre di prole di età inferiore a dieci anni ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria, non limitava la punibilità, a titolo di evasione, al solo allontanamento protratto per più di dodici ore, come stabilito dal successivo art. 47-*sexies*, commi 2 e 4,

in tema di detenzione domiciliare speciale sul presupposto che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti. La detenzione domiciliare speciale, “interamente ed esclusivamente diretta ai genitori di minori in tenera età”, “è accompagnata da una disciplina più flessibile in caso di ritardo nel rientro nel domicilio, proprio per venire incontro ai contingenti e imprevisi bisogni derivanti dalla cura dei bambini”. Infatti, incorre nel reato di evasione la condannata che rimane assente dal proprio domicilio, senza giustificato motivo, per più di dodici ore; per assenze di durata inferiore, escluso ogni automatismo, è rimesso al giudice il compito di esaminare caso per caso, attribuendo il giusto peso all’interesse del minore, l’opportunità di sanzionare con la revoca della misura comportamenti non giustificabili dal punto di vista della doverosa osservanza delle prescrizioni che accompagnano il regime della detenzione domiciliare. Nell’ambito della detenzione domiciliare ordinaria, invece, la censurata disciplina, riferita a tutte le categorie dei detenuti beneficiari, chiama a rispondere di evasione il condannato che semplicemente si allontana dalla propria abitazione. Nel vagliare la ragionevolezza di tale più severo trattamento sanzionatorio dell’allontanamento dal domicilio, con riferimento a una madre in detenzione domiciliare ordinaria, la sentenza n. 177 del 2009 ha ravvisato un omogeneo e pertinente *tertium comparationis* nella corrispondente ma più flessibile disciplina degli allontanamenti dal domicilio applicabile alla madre in detenzione domiciliare speciale; e, riconosciuta l’identica finalità perseguita dalle due forme di detenzione domiciliare, ha sanzionato come illegittimo l’art. 47-ter, comma 1, lett. a), ord. pen., nella parte in cui non prevedeva l’applicazione del trattamento più flessibile anche agli allontanamenti della madre in detenzione domiciliare ordinaria, sottolineando il paradosso che il trattamento più severo riguardasse madri che avevano da scontare pene inferiori. Il medesimo ragionamento è stato esteso al raffronto del trattamento penale degli allontanamenti dal domicilio dei detenuti padri: a prescindere da ulteriori differenze in ordine ai presupposti per la concessione al padre della detenzione domiciliare ordinaria ovvero speciale (ordinanza n. 211 del 2009), “una volta che questi sia ammesso ad una di tali misure, non può che essergli applicato il medesimo regime previsto per la madre”. In considerazione dell’identica finalità dei due istituti, in quanto applicati a genitori con figli minori di dieci anni, è risultata priva di giustificazione, anche in relazione al padre in detenzione domiciliare ordinaria per esigenze di cura della prole, “la maggior severità del regime sanzionatorio previsto dalle disposizioni censurate. Per queste ultime, (...) anche un breve ritardo rispetto alle prescrizioni che accompagnano la concessione della detenzione domiciliare, e quale che sia la ragione di esso, integra il reato di evasione”. E la loro manifesta irragionevolezza è emersa “proprio al cospetto della duttilità della disciplina disegnata (...) dal legislatore in riferimento alle assenze ingiustificate dei genitori ammessi alla detenzione domiciliare speciale”. Del pari, si è palesato il paradosso che “il trattamento più severo dell’allontanamento dal domicilio si applichi al genitore in detenzione domiciliare ordinaria, che ha da scontare una pena inferiore rispetto a quella inflitta a un padre ammesso alla detenzione domiciliare speciale. In definitiva, valgono per il padre ammesso alla detenzione domiciliare ordinaria, al fine di prendersi cura della prole in tenera età, le stesse esigenze naturalmente connesse alle attività rese indispensabili dalla cura dei bambini, come per il padre in detenzione domiciliare speciale. Tali esigenze possono, allo stesso modo, imporre l’allontanamento dal domicilio e risentono anch’esse, inevitabilmente, delle contingenze e degli imprevisi derivanti dal soddisfacimento dei bisogni dei minori” (come la frequenza scolastica, le cure mediche, le attività ludiche e socializzanti). L’art. 47-quinquies, comma 1, ord. pen. prevede, tra i requisiti per la concessione della detenzione domiciliare speciale, la verifica che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti. Accanto alla maggiore comprensione per le esigenze inerenti al rapporto tra genitori e figli in tenera età, che si manifesta nel più duttile trattamento penale degli allontanamenti dal domicilio, la legge prescrive, prima della concessione del beneficio, la formulazione di una ragionevole prognosi di non recidiva. “Tale punto di equilibrio tra esigenze di difesa sociale, da una parte, e considerazione dei bisogni dei minori e delle attività genitoriali destinate a soddisfarli, dall’altra, costituisce aspetto essenziale di un istituto, quale la detenzione domiciliare speciale (...), che obbedisce ad una logica unitaria e indivisibile”. Alla luce di tale logica, come già ritenuto per le madri, la Corte ha abbinato all’estensione della più favorevole disciplina dettata per gli allontanamenti ingiustificati l’esplicita previsione della prognosi che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

### ***3.7.7. La competenza del giudice dell’esecuzione in ordine alla confisca***

La sentenza n. 250 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all’art. 3 Cost., degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., che prevedono rispettivamente la competenza del giudice dell’esecuzione a decidere in ordine

alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate e del magistrato di sorveglianza su ogni misura di sicurezza ad esclusione della confisca. Tale complessivo criterio di competenza “rientra nella discrezionalità del legislatore, che è ampia nella materia processuale (sentenze nn. 65 del 2014 e 216 del 2013; ordinanze nn. 48 del 2014 e 190 del 2013) e che, “nella fattispecie, è stata esercitata in modo del tutto coerente e immune da difetti di ragionevolezza”. Infatti – essendo “la misura della confisca *ex art.* 240 cod. pen., sia quella facoltativa di cui al primo comma (relativa alle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e alle cose che ne sono il prodotto o il profitto), sia quella obbligatoria di cui al secondo comma (relativa, in particolare, al prezzo del reato e alle cose, la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce reato) (...) strettamente connessa all’accertamento del reato commesso” – è “logicamente consequenziale che competente a disporla, sia non già il magistrato di sorveglianza ma – peraltro limitatamente alla confisca obbligatoria (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 aprile 2012-10 maggio 2012, n. 17546) – il giudice che ha competenza sull’esecuzione della sentenza”. In tale quadro, “l’intervento richiesto alla Corte, teso a riconoscere la competenza a disporre la confisca anche in capo al magistrato di sorveglianza, sia pure ai fini dell’aggravamento della libertà vigilata, assumerebbe il carattere di una ‘novità di sistema’, e risulterebbe collocato al di fuori dell’area del sindacato di legittimità costituzionale, rimesso piuttosto a scelte di riforma affidate al legislatore (sentenze n. 252 del 2012 e n. 274 del 2011; ordinanza n. 145 del 2007)”.

### **3.8. Il casellario giudiziale**

#### **3.8.1. Il beneficio della non menzione dei provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati richiesti dall’interessato**

La sentenza n. 231 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., gli artt. 24, comma 1, e 25, comma 1, del d.P.R. n. 313 del 2002 (nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.lgs. n. 122 del 2018), nella parte in cui non prevedevano che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall’interessato non fossero riportate le iscrizioni dell’ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova dell’imputato e della sentenza che dichiara l’estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova. La Corte ha preliminarmente escluso la possibilità di estendere analogicamente ai provvedimenti sulla messa alla prova la previsione della non menzione, nei certificati del casellario giudiziale, delle condanne per reati dichiarati estinti una volta decorso il periodo di sospensione condizionale della pena in assenza di commissione di nuovi delitti o contravvenzioni della stessa indole e in presenza dell’adempimento degli obblighi imposti. Infatti, le disposizioni relative al contenuto dei certificati del casellario giudiziale “sono articolate attorno a una regola generale – quella per cui tutti i provvedimenti iscritti nel casellario vanno riportati nei certificati – assistita da una serie di puntuali deroghe (...) che costituiscono altrettante eccezioni a tale regola generale. In omaggio al criterio ermeneutico di cui all’art. 14, secondo comma, delle Preleggi, queste deroghe non possono che intendersi come tassative, e insuscettibili pertanto di estensione analogica, tanto più a fronte delle importanti differenze normative e concettuali tra gli istituti della sospensione condizionale della pena e della messa alla prova”. L’implicito obbligo di includere i provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati del casellario richiesti da privati si risolveva in un “trattamento deteriore dei soggetti che beneficiano di questi provvedimenti, orientati anche a una finalità deflattiva con correlativi risvolti premiali per l’imputato, rispetto a coloro che – aderendo o non opponendosi ad altri procedimenti, come il patteggiamento o il decreto penale di condanna, ispirati essi pure alla medesima finalità – beneficiano già oggi della non menzione dei relativi provvedimenti nei certificati richiesti dai privati”. La sentenza n. 223 del 1994 ha qualificato il beneficio della non menzione delle sentenze di patteggiamento nel certificato del casellario giudiziale “come un incentivo finalizzato a indurre l’imputato a pervenire sollecitamente alla definizione del processo. Poiché tanto la messa alla prova quanto il patteggiamento costituiscono procedimenti diretti ad assicurare all’imputato un trattamento più vantaggioso di quello del rito ordinario (sentenza n. 91 del 2018)”, non è risultato ragionevole che il beneficio della non menzione venisse riconosciuto *ex lege* a chi si limiti a concordare con il pubblico ministero l’applicazione di una pena sulla base di un provvedimento equiparato a una sentenza di condanna e non, invece, a chi eviti la condanna attraverso un percorso che comporta l’adempimento di obblighi risarcitori e riparatori in favore della persona offesa e della collettività, per effetto di una scelta volontaria e con esiti oggettivamente e agevolmente verificabili. “Inoltre, mentre per la generalità dei casi esiste la possibilità di beneficiare della non menzione della condanna nei certificati qualora si sia ottenuta la riabilitazione (...), nel caso dei provvedimenti relativi alla messa alla prova la riabilitazione è per definizione esclusa, non trattandosi di

condanne”. La menzione dei provvedimenti concernenti la messa alla prova nei certificati richiesti dai privati è apparsa, altresì, disfunzionale rispetto all’obiettivo del finalismo rieducativo costituzionalmente imposto all’intero sistema sanzionatorio penale. Essa risultava, anzi, “suscettibile di risolversi in un ostacolo al reinserimento sociale del soggetto che abbia ottenuto, e poi concluso con successo, la messa alla prova, creandogli – in particolare – più che prevedibili difficoltà nell’accesso a nuove opportunità lavorative, senza che ciò possa ritenersi giustificato da ragioni plausibili di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti”, dal momento che l’esigenza di garantire che la messa alla prova non sia concessa più di una volta è già adeguatamente soddisfatta dall’obbligo di iscrizione dei menzionati provvedimenti sulla messa alla prova e della loro indicazione nel certificato a uso del giudice. Non vi era alcuna ragione plausibile perché si dovesse menzionare anche sui certificati richiesti dai privati – con gli indicati effetti pregiudizievoli “a carico di un soggetto che la Costituzione pur vuole sia presunto innocente sino alla condanna definitiva” – un provvedimento interinale come l’ordinanza che dispone la messa alla prova, “destinata comunque a essere travolta da un provvedimento successivo (la sentenza che dichiara l’estinzione del reato, nella normalità dei casi; ovvero l’ordinanza che dispone la prosecuzione del processo, laddove la messa alla prova abbia avuto esito negativo). D’altra parte, una volta che il processo si sia concluso con l’estinzione del reato per effetto dell’esito positivo della messa alla prova, la menzione della vicenda processuale ormai definita contrasterebbe con la *ratio* della stessa dichiarazione di estinzione del reato, che comporta normalmente l’esclusione di ogni effetto pregiudizievole – anche in termini reputazionali – a carico di colui al quale il fatto di reato sia stato in precedenza ascritto”.

#### **4. La giurisdizione amministrativa**

##### **4.1. Il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità in relazione a leggi-provvedimento che recepiscano il contenuto di atti amministrativi oggetto di controversia pendente**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l’analogo voce in *Gli enti locali – Le variazioni territoriali*.

##### **4.2. La nullità della notificazione sanata dalla costituzione dell’intimato (efficacia *ex nunc/ex tunc*)**

L’art. 44 della legge n. 69 del 2009 “contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo che, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l’introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante” (sentenze nn. 94, 73 e 5 del 2014, 162 e 80 del 2012, 293 e 230 del 2010). Così la sentenza n. 132 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 76 Cost., l’art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole “salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione”. La norma delegante ha demandato al Governo il compito di operare il riassetto del processo amministrativo “al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori e di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali”. La norma delegata – prevedendo che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, con salvezza dei diritti acquisiti anteriormente alla comparizione – ha violato i citati criteri direttivi in quanto attribuiva alla sanatoria conseguente alla costituzione efficacia *ex nunc* al punto da ricomprendere tra i diritti quesiti anche quello a far valere l’impugnabilità del provvedimento amministrativo per decorso del termine decadenziale di impugnazione. La disposizione, in primo luogo, è apparsa “in aperto contrasto con l’art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che (...) prevede la sanatoria *ex tunc* della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale”; in secondo luogo, non è risultata in linea con “la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all’entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso”. Infine, non è stata reputata coerente neppure con la giurisprudenza costituzionale. Infatti, la sentenza n. 97 del 1967 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 11, terzo comma, del r.d. n. 1611 del 1933, nei limiti in cui escludeva la sanatoria, con effetti *ex tunc*, della nullità della notificazione degli atti introduttivi, nonostante la costituzione in giudizio dell’amministrazione statale a mezzo dell’Avvocatura dello Stato, rilevando che “la sanatoria per raggiungimento dello scopo e la sua applicabilità alla

notificazione degli atti introduttivi sono principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo, e cioè sono principi generali immanenti alla *ratio* degli atti processuali". Né sono stati rinvenuti argomenti di segno contrario nella sentenza n. 18 del 2014 di rigetto della questione, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., riguardante l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., ai sensi del quale, in caso di nullità della notifica del ricorso, il giudice, se l'intimato non si costituisce, ne dispone la rinnovazione solo in caso di esito negativo dipendente da causa non imputabile al notificante. La *ratio decidendi* della pronuncia è stata colta nella "duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo". Per contro, "la sanatoria con effetti *ex tunc* prevista dall'art. 156 cod. proc. civ. è espressione di un principio generale e la giurisprudenza del Consiglio di Stato era granitica nell'affermare la sua applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso, in caso di costituzione della parte intimata".

#### **4.3. Il giudizio di ottemperanza (i limiti al potere del giudice di nominare il commissario ad acta nei giudizi instaurati da creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo)**

La sentenza n. 225 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 3, 24 e 108 Cost., dell'art. 5-*sexies*, comma 8, della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 777, lett. 1), della legge n. 208 del 2015, il quale prevede che nel caso in cui i creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo propongano l'azione di ottemperanza, il giudice amministrativo nomina «ove occorra, commissario *ad acta* un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali», i cui compensi «rientrano nell'onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti». La norma censurata – derogando alla regola che attribuisce al giudice amministrativo in generale, e al giudice dell'ottemperanza in particolare, un ampio potere discrezionale nella scelta del commissario *ad acta* ritenuto più idoneo ad assolvere il compito che gli viene affidato – incide sulla disciplina di istituti processuali, ambito nel quale, per costante orientamento, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008). Per la Corte la scelta operata dal legislatore non appare né irragionevole né arbitraria. La disciplina censurata, infatti, mira a razionalizzare i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi, rimediando all'inerzia dell'amministrazione mediante l'ausilio di un commissario *ad acta* dotato non solo delle necessarie competenze tecnico-contabili, ma anche della specifica e diretta conoscenza della gestione del bilancio dell'amministrazione inadempiente. È stato, inoltre, escluso il *vulnus* al principio di indipendenza del giudice in quanto nel caso di specie egli non è condizionato a scegliere un ausiliario imposto con atto vincolante della pubblica amministrazione (sentenza n. 440 del 1988), così come non è completamente vincolato nell'individuazione del soggetto da nominare, conservando il potere di scegliere tra più dirigenti di seconda fascia presenti nell'amministrazione di riferimento. La Corte, poi, ha ritenuto non sussistenti i dubbi circa l'imparzialità dell'ausiliario, vista la sua appartenenza all'amministrazione soccombente, in quanto "nei giudizi di ottemperanza *ex lege* n. 89 del 2001, il commissario *ad acta* esercita un'attività di carattere esecutivo, che si estrinseca in un pagamento, vincolata sia nell'*an* che nel *quomodo*". È evidente l'assenza di margini di discrezionalità nella «mera operazione contabile» in cui si esaurisce il suo incarico e il vantaggio che può derivare dalla conoscenza, da parte del funzionario nominato commissario *ad acta*, delle problematiche correlate all'ordine da eseguire, ai fini di una più celere ed esatta esecuzione di quanto statuito dal giudice. L'eventuale aumento del debito in conseguenza di un ulteriore ritardo costituisce un mero "inconveniente di fatto, inidoneo da solo a fondare un profilo di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 157 del 2014 e n. 135 del 1982; ordinanza n. 206 del 2016)". Conclusivamente, per la Corte, il limite alla discrezionalità del giudice dell'ottemperanza nella scelta del commissario nella procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo trova la sua giustificazione nella specificità di tale procedura, come evidenziato di recente, in occasione dello scrutinio di altre disposizioni dello stesso art. 5-*sexies*, tutte accomunate dalla finalità di essere volte ad

attuare “l’interesse dell’amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso abnorme delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001 (sentenza n. 135 del 2018)”.

## **5. La giurisdizione tributaria**

### **5.1. L’appello e il raddoppio del contributo unificato**

La sentenza n. **18** ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di costituzionalità dell’art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in relazione all’art. 111, secondo comma, Cost., in quanto – obbligando la parte che ha proposto un’impugnazione, anche incidentale, integralmente respinta o giudicata inammissibile o improcedibile a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione – violerebbe il principio di parità delle parti nel processo tributario in cui l’amministrazione dello Stato è esonerata dal pagamento del contributo unificato, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità. La premessa interpretativa, enunciata dal rimettente in modo assertivo, per la quale la norma *de qua* debba applicarsi al processo tributario d’appello, non trova riscontro in un “diritto vivente”, poiché le Commissioni tributarie regionali non hanno espresso un orientamento univoco e la Corte di cassazione non risulta essersi ancora pronunciata. Invero, si registra un’“opzione ermeneutica alternativa fondata sull’insuscettibilità dell’applicazione estensiva o analogica al processo tributario del raddoppio del contributo unificato – misura eccezionale e *lato sensu* sanzionatoria – e sul tenore testuale della disposizione impugnata, che circoscrive la sua operatività, attraverso specifico rinvio, al processo civile”. Infatti, l’ulteriore somma a titolo di contributo unificato “viene commisurata agli importi dovuti ai sensi del comma 1-*bis* del medesimo art. 13, disposizione che, a sua volta, rinvia al contenuto del precedente comma 1. Quest’ultimo fa riferimento esclusivamente a quanto dovuto a titolo di contributo unificato nel processo civile, mentre quello tributario è disciplinato dal successivo comma 6-*quater*, non richiamato dalla norma censurata”. D’altra parte, già la sentenza n. 78 del 2016 ha precisato che “i primi sei commi dell’art. 13, incluso l’impugnato comma 1-*quater*, riguardano il processo civile”. In definitiva, il rimettente ha basato le sue censure sulla premessa interpretativa dell’applicabilità della norma denunciata nel processo tributario d’appello, “senza chiarire – come sarebbe stato suo onere – le ragioni che dovrebbero giustificarla (...) e renderla prevalente rispetto all’opzione ermeneutica” di segno opposto.

### **5.2. Il procedimento di riscossione delle imposte sul reddito e l’opposizione all’esecuzione**

La sentenza n. **114** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., l’art. 57, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 602 del 1973 (come sostituito dal d.lgs. n. 46 del 1999), nella parte in cui non prevedeva che, nelle controversie riguardanti gli atti dell’esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o all’avviso recante l’intimazione ad adempiere, fossero ammesse le opposizioni all’esecuzione regolate dall’art. 615 cod. proc. civ. Con la riforma del contenzioso tributario (d.lgs. n. 546 del 1992) e della riscossione mediante ruolo (d.lgs. n. 46 del 1999), il quadro normativo è mutato “radicalmente in termini di maggior tutela per il contribuente assoggettato ad esecuzione coattiva”. Innanzitutto, è stato fissato uno specifico criterio di riparto della giurisdizione tra giudice tributario e giudice ordinario, stabilendo l’art. 2 del d.lgs. n. 546 che restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti dell’esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, del predetto avviso. Il legislatore ha così tracciato “una linea di demarcazione della giurisdizione, posta dalla cartella di pagamento e dall’eventuale successivo avviso recante l’intimazione ad adempiere: fino a questo limite la cognizione degli atti dell’amministrazione, espressione del potere di imposizione fiscale, è devoluta alla giurisdizione del giudice tributario; a valle, la giurisdizione spetta al giudice ordinario e segnatamente al giudice dell’esecuzione. È questo un criterio di riparto della giurisdizione; ma la sommatoria della tutela innanzi al giudice tributario e di quella innanzi al giudice (ordinario) dell’esecuzione deve realizzare per il contribuente una garanzia giurisdizionale a tutto tondo: in ogni caso deve esserci una risposta di giustizia perché siano rispettati gli artt. 24 e 113 Cost. Questa tutela – complementare, nell’insieme, e senza sovrapposizioni – della giurisdizione tributaria e della giurisdizione ordinaria c’è, in particolare, quanto al potere cautelare di sospensione della riscossione: come il giudice tributario, sempre che abbia giurisdizione, può sospendere l’esecuzione ai sensi dell’art. 47 del d.lgs. 546 del 1992 quando dall’atto

impugnato può derivare al ricorrente un danno grave ed irreparabile, così il giudice (ordinario) dell'esecuzione – ove sia egli, e non il giudice tributario, ad avere la giurisdizione – può sospendere l'esecuzione quando ricorrano gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave e irreparabile danno (art. 60 del d.P.R. n. 602 del 1973)”. La necessità della tutela cautelare mediante sospensione dell'esecuzione dei ruoli esattoriali è già stata affermata dalla sentenza n. 318 del 1995. Nel nuovo assetto, l'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi nel procedimento di riscossione coattiva è disciplinata dall'art. 57 in termini ben diversi da quelli dell'originario art. 54, che – pur ritenuto con forme a Costituzione dalla sentenza n. 63 del 1982 – le precludeva del tutto. Il testo censurato, con formulazione negativa, prevedeva che “non sono ammesse: a) le opposizioni regolate dall'articolo 615 del codice di procedura civile, fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni; b) le opposizioni regolate dall'articolo 617 del codice di procedura civile relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo”. Invero, “l'apertura alle opposizioni agli atti esecutivi – quelle relative alla regolarità formale degli atti della procedura di riscossione – è in realtà piena nel senso che sono tutte ammesse con la sola eccezione delle opposizioni che riguardano la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo. Ma non è questa una deroga limitativa della tutela giurisdizionale perché queste ultime opposizioni sono attratte alla giurisdizione del giudice tributario. Quindi la tutela del contribuente c'è in ogni caso, senza che le regole di riparto della giurisdizione possano significare alcuna soluzione di continuità della garanzia giurisdizionale”. Non si è potuto argomentare allo stesso modo per le opposizioni all'esecuzione che vedono il contribuente contestare il diritto dell'agente della riscossione a procedere ad esecuzione forzata, giacché l'art. 57 ammetteva solo le opposizioni attinenti alla pignorabilità dei beni, escludendo tutte le altre. La Corte ha precisato che la disposizione esprime una duplice norma. “Da una parte essa esclude che sia ammissibile l'opposizione all'esecuzione per il solo fatto che il contribuente opponente formuli un *petitum* con cui contesta il diritto dell'amministrazione finanziaria o dell'agente della riscossione di procedere ad esecuzione forzata, come sarebbe invece possibile secondo il canone ordinario dell'opposizione *ex art.* 615 cod. proc. civ. In questa parte l'art. 57 va raccordato con l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, che demanda alla giurisdizione del giudice tributario le contestazioni del titolo (normalmente, la cartella di pagamento) su cui si fonda la riscossione esattoriale. Se il contribuente contesta il titolo della riscossione coattiva, la controversia così introdotta appartiene alla giurisdizione del giudice tributario e l'atto processuale di impulso è il ricorso *ex art.* 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, proponibile avverso il ruolo e la cartella di pagamento, e non già l'opposizione all'esecuzione *ex art.* 615 cod. proc. civ. Sicché, come non c'è affatto un vuoto di tutela nell'ipotesi della prevista inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi riguardante la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo, ma solo una puntualizzazione del criterio di riparto della giurisdizione, analogamente la prevista inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione, quando riguarda atti che radicano la giurisdizione del giudice tributario, non segna una carenza di tutela del contribuente assoggettato a riscossione esattoriale, perché questa c'è comunque innanzi ad un giudice, quello tributario. L'inammissibilità dell'opposizione *ex art.* 615 cod. proc. civ. si salda, in simmetria complementare, con la proponibilità del ricorso *ex art.* 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, assicurando, in questa parte, la continuità della tutela giurisdizionale. (...) l'opposizione all'esecuzione *ex art.* 615 cod. proc. civ. – che non è soggetta a termine di decadenza – in tanto non è ammissibile, come prescrive l'art. 57 citato, in quanto non ha, e non può avere, una funzione recuperatoria di un ricorso *ex art.* 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 non proposto affatto o non proposto nel prescritto termine di decadenza”. Tuttavia, la censurata disposizione dichiarava inammissibile l'opposizione all'esecuzione “non solo nell'ipotesi in cui la tutela invocata dal contribuente, che contesti il diritto di procedere a riscossione esattoriale, ricada nella giurisdizione del giudice tributario e la tutela stessa sia attivabile con il ricorso *ex art.* 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, ma anche allorché la giurisdizione del giudice tributario non sia invece affatto configurabile e non venga in rilievo perché si è a valle dell'area di quest'ultima”. In tutte le ipotesi in cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario – perché la controversia si colloca a valle della giurisdizione del giudice tributario – e l'azione esercitata dal contribuente assoggettato alla riscossione deve qualificarsi come opposizione all'esecuzione *ex art.* 615 cod. proc. civ., essendo contestato il diritto di procedere a riscossione coattiva, c'era una carenza di tutela giurisdizionale perché l'art. 57 non ammetteva siffatta opposizione innanzi al giudice dell'esecuzione e non sarebbe stato possibile il ricorso al giudice tributario perché carente di giurisdizione. “La pur marcata peculiarità dei crediti tributari, che può sì giovare di una disciplina di favore per l'amministrazione fiscale” (sentenza n. 90 del 2018) “e che è a fondamento della speciale procedura di riscossione coattiva tributaria rispetto a quella ordinaria di espropriazione forzata, non è però tale da giustificare che, nelle ipotesi in cui il contribuente contesti il diritto di procedere a riscossione coattiva e sussista la

giurisdizione del giudice ordinario, non vi sia una risposta di giustizia se non dopo la chiusura della procedura di riscossione ed in termini meramente risarcitori”. In proposito rileva la giurisprudenza che ha ritenuto illegittimo il differimento della tutela giurisdizionale solo dopo l’adempimento dell’obbligazione tributaria secondo il criterio del *solve et repete* (sentenze nn. 125 del 1969, 45 del 1962, 79 e 21 del 1961) e che ha valorizzato la pienezza della garanzia giurisdizionale per caducare una norma di settore che impediva al debitore esecutato di proporre opposizione all’esecuzione dinanzi all’autorità giudiziaria ordinaria (sentenza n. 239 del 1997). Più in generale, “la possibilità di attivare il sindacato del giudice su atti immediatamente lesivi appartiene al diritto, inviolabile e quindi fondamentale, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.), senza che contro gli atti della pubblica amministrazione la tutela giurisdizionale possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (art. 113 Cost.)”. In conclusione, laddove la censura della parte assoggettata a riscossione non radichi una controversia devoluta alla giurisdizione tributaria e quindi sussista la giurisdizione ordinaria, l’impossibilità di far valere innanzi al giudice dell’esecuzione l’illegittimità della riscossione mediante opposizione all’esecuzione, essendo ammessa soltanto l’opposizione con cui il contribuente contesti la mera regolarità formale del titolo esecutivo o degli atti della procedura e non anche quella con cui egli contesti il diritto di procedere alla riscossione, confliggeva frontalmente con il diritto alla tutela giurisdizionale, dovendo essere assicurata in ogni caso una risposta di giustizia a chi si oppone alla riscossione coattiva.

## **6. Le controversie in materia di circolazione stradale**

### **6.1. L’opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione (il criterio di competenza territoriale del *locus commissi delicti*)**

L’ordinanza n. 237 ha dichiarato manifestamente infondate, per erroneità del presupposto ermeneutico, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., nella parte in cui, in base all’interpretazione assunta come diritto vivente, individuano, quale giudice competente a conoscere dell’opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione, il giudice del luogo in cui i suddetti dati sarebbero dovuti pervenire, anziché il giudice del luogo di residenza o domicilio di colui che è tenuto a effettuare la comunicazione. L’art. 126-*bis* cod. strada ha introdotto il sistema della patente a punti, stabilendo che all’atto del rilascio vengano attribuiti venti punti, annotati in un’apposita anagrafe nazionale; il punteggio è decurtato a seguito della comunicazione all’anagrafe di specifiche violazioni. L’organo da cui dipende l’agente che ha accertato la violazione comportante la perdita del punteggio deve darne comunicazione all’anagrafe nazionale degli abilitati alla guida e la comunicazione viene effettuata a carico del conducente responsabile della violazione, i cui dati, nel caso di mancata identificazione, devono essere comunicati all’organo di polizia che procede dal proprietario del veicolo o da uno degli obbligati solidali al pagamento della sanzione (usufruttuario, acquirente con patto di riservato dominio, utilizzatore a titolo di locazione finanziaria). L’omessa comunicazione dei dati, senza giustificato e documentato motivo, comporta l’applicazione di una sanzione amministrativa da euro 286 a 1.143. Diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, il Centro nazionale accertamento infrazioni non è l’autorità procedente all’irrogazione della sanzione, avendo soltanto la funzione di provvedere alla stesura e alla notifica dei verbali di accertamento delle infrazioni rilevate dagli uffici della Polizia stradale e di gestire il relativo *iter* amministrativo e il contenzioso; la titolarità del potere di accertamento rimane, invece, in capo agli uffici di Polizia stradale locale e la titolarità dell’azione in capo al prefetto territorialmente competente. Pertanto, il *locus commissi delicti* dell’illecito omissivo *ex* art. 126-*bis* cod. strada, quale luogo dove deve pervenire la comunicazione, “coincide con il luogo dell’accertamento, poiché l’autorità procedente è la stessa che ha elevato la sanzione comportante la perdita del punteggio”. Del resto, “corrisponde ad un giudizio di ragionevolezza la scelta del legislatore di concentrare in un solo giudice la competenza a conoscere di tutte le opposizioni alle sanzioni amministrative riferite, direttamente o indirettamente, al medesimo fatto”.

## 7. I giudizi di competenza dei Commissari per la liquidazione degli usi civici

### 7.1. La tutela degli utenti-condomini della proprietà collettiva

“Il giudizio *a quo* trova il suo fondamento nell’art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale (...) stabilisce che i commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all’accertamento (...) ed alla rivendica (...) delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l’appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate. Tale norma è stata sin dall’origine intesa come attributiva di un potere di impulso d’ufficio per l’esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato. La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali. In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d’impulso d’ufficio conferito al Commissario dalla citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l’impulso processuale che le funzioni giudicanti. Un breve *excursus* su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. (...) la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall’interesse della collettività nazionale alla conservazione dell’ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari in attesa del riordino generale della materia, preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (...), sulla base della consapevolezza che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, nell’attesa che il legislatore riordini l’intera materia (...). Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall’art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (...) e, d’altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell’art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisca un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di legittimità provvisoria della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995. Ferma restando la richiamata giurisprudenza (...) in tema di poteri d’ufficio del Commissario, nel caso in esame l’azione di quest’ultimo sembra riconducibile all’ipotesi di impulso su istanza degli interessati di cui all’art. 29 della legge n. 1766 del 1927. Tale disposizione, prevedendo che i commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d’ufficio (...), contempla sostanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti. Nel giudizio *a quo* gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell’Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche utenti-condomini della proprietà collettiva di cui reclamano (...) la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono. Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, *uti singuli et cives*, che agiscono con un’azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti. La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l’eventuale esito positivo dell’azione vada a beneficio della generalità dei condomini. Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui (...) l’ente gestore, cioè l’Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene”. Così la sentenza n. 113.

## 8. Il giudizio arbitrale

### 8.1. *L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto (il regime post d.lgs. n. 40 del 2006)*

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 829, terzo comma, cod. proc. civ. (come sostituito dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006) e 27, comma 4, del medesimo d.lgs., censurato, in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – prevedendo, secondo il diritto vivente, che il mutato regime di impugnabilità del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto non si applichi ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata anteriormente – comporterebbe una disparità di trattamento tra situazioni analoghe, violerebbe il principio *tempus regit processum* e lederebbe il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale. Invero, le fattispecie a confronto non sono state ritenute assimilabili poiché “coloro che hanno stipulato una clausola compromissoria nella vigenza del vecchio testo dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., che prevedeva l'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto, salvo che le parti non avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile, sono in una situazione obiettivamente diversa rispetto ai contraenti che, dopo il 2 marzo del 2006, vigente la nuova regola posta dall'art. 24 del d.lgs. 40 del 2006, debbono esprimere una specifica volontà per realizzare il medesimo obiettivo dell'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto. Il punto di riferimento ai fini della valutazione sulla identità delle fattispecie non può, infatti, essere individuato solo nella data di proposizione dell'arbitrato, in quanto così facendo si astrarrebbe la domanda dal suo contesto, trascurando il quadro normativo in cui la volontà delle parti si è formata e il ruolo che questa assume nell'arbitrato, come suo indefettibile fondamento”. La ritenuta natura sostanziale e non meramente processuale della regola posta dal novellato art. 829, terzo comma, cod. proc. civ. (non pregiudicata dalla natura giurisdizionale dell'arbitrato poiché è pur sempre la sottostante convenzione a determinare i limiti di impugnabilità dei lodi) ha indotto a escludere la dedotta lesione del principio *tempus regit processum* anche perché la presenza di un'esplicita disciplina transitoria priva di rilevanza esclusiva il riferimento alla natura processuale degli atti per risolvere le questioni di diritto intertemporale. Quanto alla pretesa violazione dell'art. 41 Cost., la Corte ha osservato che, anche nel regime precedente alla riforma del 2006, “l'autonomia negoziale si poneva come momento fondamentale della disciplina dell'arbitrato, in quanto la legge consentiva l'impugnazione del lodo, per violazione delle regole di diritto, salva diversa volontà delle parti. Il mutamento di disciplina, che restringe i motivi di impugnazione del lodo arbitrale non può, quindi, essere considerato come fondato sulla scelta di attribuire un maggiore rilievo all'autonomia delle stesse parti, visto che essa era pienamente salvaguardata anche nel vigore della precedente normativa”. L'interpretazione avanzata, a fronte del nuovo regime di impugnazione del lodo, dalla giurisprudenza di legittimità ha inteso tutelare proprio quell'autonomia delle parti considerata lesa dal rimettente.

### 8.2. *L'arbitrato obbligatorio (il divieto per le parti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria)*

“Le ipotesi di arbitrato previste dalla legge sono illegittime solo se hanno carattere obbligatorio, e cioè impongono alle parti il ricorso all'arbitrato, senza riconoscere il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria (sentenze n. 221 del 2005, n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 152 e n. 54 del 1996, n. 232, n. 206 e n. 49 del 1994, n. 488 del 1991, n. 127 del 1977)”. È questo il principio ribadito dalla sentenza n. 123 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, Cost., dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del r.d. n. 2578 del 1925, nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici. Nell'occasione la Corte ha ribadito, in conformità a quanto già affermato con la sentenza n. 127 del 1977, il principio secondo cui “la ‘fonte’ dell'arbitrato non può essere individuata in una legge ordinaria o in una volontà autoritativa, perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, primo comma, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, primo comma, Cost. Ciò corrisponde al criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale (nel quale la portata di una norma può essere circoscritta soltanto da altre norme dello stesso testo o da altre ancora ad esse parificate); e corrisponde anche alla garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti (sottolineata con particolare vigore nella sent. n. 2 del 1963 di

questa Corte), autonomia, che, mentre ad altro proposito è tutelata dagli artt. 41 - 44 Cost., nella materia che ne occupa e per le situazioni di vantaggio compromettibili è appunto garantita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione”.

# *Capitolo III*

## *L'ordinamento della Repubblica*

### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

##### *1. Gli organi costituzionali*

###### *1.1. L'autonomia normativa per la disciplina dell'assetto e del funzionamento degli apparati serventi*

“Tale autonomia [della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale], come affermato dalla sentenza n. 129 del 1981, «si esprime anzitutto sul piano normativo», nel senso che alla Presidenza della Repubblica, come alle Camere del Parlamento, «compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei [loro] apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza». Più specificamente, per quanto rileva ai fini della soluzione del presente conflitto, ciò comporta che, di fronte alle ipotesi di dipendenti che abbiano danneggiato la dotazione presidenziale, rientra «nell'esclusiva disponibilità» del Presidente della Repubblica «l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali», senza di che la sua autonomia «verrebbe dimezzata» (sentenza n. 129 del 1981)”. Così la sentenza n. **169**.

##### *2. La funzione di garanzia costituzionale*

###### *2.1. Tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi*

“(…) la tecnica normativa – a seguito della quale, dopo che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, è stata solo apparentemente abrogata la disposizione contenente la norma in giudizio (la quale, infatti, ricompariva in un'altra disposizione del medesimo atto legislativo) e sono stati fatti salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario che la conteneva – reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione. Ai fini della valutazione sull'ammissibilità della questione sollevata deve osservarsi che l'effetto finale è stato quello di assicurare, pur nel succedersi delle disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. Pertanto, in una tale evenienza, il susseguirsi delle disposizioni non fa venir meno la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata e non ne pregiudica l'esame nel merito da parte di questa Corte. Diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di questa Corte, in contrasto con il principio di economia dei giudizi (sent. 84 del 1996) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali, specie se connessi, come nel caso in esame, alla tutela della vita”. Così la sentenza n. **58**.

###### *2.2. La salvezza dei procedimenti di spesa in corso a tutela di diritti costituzionali delle persone*

“Nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003), oppure ha precisato che «la caducazione di tale norma [...] non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone» (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004). Poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di

investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche), si precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti". Così la sentenza n. **74**.

### ***2.3. Il rispetto delle decisioni di natura politico-economica***

Afferma la sentenza n. **84**, confermando giurisprudenza consolidata, che le scelte di bilancio comportano «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», in quanto si tratta di «scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», pur non potendo, naturalmente, costituire «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (sentenza n. 188 del 2015).

### ***2.4. L'ineludibilità dell'intervento a tutela dei diritti fondamentali***

“Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento (...). Tuttavia, tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata; e ciò in base al costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui anche se «[q]ualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici, questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale» nell'ambito del sistema (sentenza n. 317 del 2009). Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia”. Così la sentenza n. **149**.

### ***2.5. Estraneità al sindacato costituzionale di valutazioni sui risultati conseguiti dalle politiche legislative***

“La modulazione temporale dell'applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 (...) non contrasta con il canone di ragionevolezza e, quindi, con il principio di eguaglianza, se a essa si guarda alla luce della ragione giustificatrice (...) costituita dallo scopo, dichiaratamente perseguito dal legislatore, di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione (...). Lo scopo dell'intervento, così esplicitato, mostra come la predeterminazione e l'alleggerimento delle conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato siano misure dirette a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro per chi di un lavoro fosse privo, e, in particolare, a favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il regime temporale di applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 si rivela coerente con tale scopo. Poiché l'introduzione di tutele certe e più attenuate in caso di licenziamento illegittimo è diretta a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita. Pertanto, l'applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 ai lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in quanto conseguente allo scopo che il legislatore si è prefisso, non può ritenersi irragionevole. Di conseguenza, il peggiore trattamento di tali lavoratori rispetto a quelli assunti prima di tale data non viola il principio di eguaglianza. Tanto chiarito circa la non irragionevolezza del contestato regime temporale, non spetta a questa Corte addentrarsi in valutazioni sui risultati che la politica occupazionale perseguita dal legislatore può aver conseguito”. Così la sentenza n. **194**.

### ***2.6. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità quale tratto distintivo del sistema di giustizia costituzionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **196**, la voce *La legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, con riferimento anche, in determinati casi, a parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato* in *La Corte dei conti*.

## **2.7. Il rinvio a nuova udienza quale innovativa tecnica decisoria volta, da un lato, a consentire al Parlamento, in caso di riscontrato *vulnus* costituzionale, di approvare nella sua discrezionalità una nuova disciplina (in materia di aiuto al suicidio) e, dall'altro, a evitare ulteriori applicazioni medio tempore della norma non conforme a Costituzione**

L'ordinanza n. 207 ha rinviato all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, primo comma, 117 Cost., 2 e 8 CEDU, nella parte in cui incrimina anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o rafforzare il proposito della vittima e, in subordine, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui punisce tali condotte con la medesima severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione. L'incriminazione dell'aiuto al suicidio – in linea di principio conforme a Costituzione perché “funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili” – rivela profili di insuperabile criticità e tensione in peculiari e gravissime situazioni in cui “il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost.”. Nello specifico ambito considerato, “il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce (...) per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.”, imponendogli in ultima analisi come unica modalità per congedarsi dalla vita l'interruzione dei presidi di sostegno vitale, “senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive”. Peraltro, la Corte non ha ritenuto di rimediare al riscontrato *vulnus* attraverso la mera estromissione dall'ambito applicativo della disposizione penale delle ipotesi in cui l'aiuto venga prestato nei confronti di soggetti che versino nelle condizioni descritte. “Una simile soluzione lascerebbe, infatti, del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi. In assenza di una specifica disciplina della materia, più in particolare, qualsiasi soggetto – anche non esercente una professione sanitaria – potrebbe lecitamente offrire, a casa propria o a domicilio, per spirito filantropico o a pagamento, assistenza al suicidio a pazienti che lo desiderino, senza alcun controllo *ex ante* sull'effettiva sussistenza, ad esempio, della loro capacità di autodeterminarsi, del carattere libero e informato della scelta da essi espressa e dell'irreversibilità della patologia da cui sono affetti”. Di tali possibili conseguenze della propria decisione la Corte non ha potuto non farsi carico, “anche allorché sia chiamata (...) a vagliare la incompatibilità con la Costituzione esclusivamente di una disposizione di carattere penale. Una regolazione della materia, intesa ad evitare simili scenari, gravidi di pericoli per la vita di persone in situazione di vulnerabilità, è suscettibile peraltro di investire plurimi profili, ciascuno dei quali, a sua volta, variamente declinabile sulla base di scelte discrezionali: come, ad esempio, le modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto, la disciplina del relativo processo medicalizzato, l'eventuale riserva esclusiva di somministrazione di tali trattamenti al servizio sanitario nazionale, la possibilità di una obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nella procedura. D'altra parte, una disciplina delle condizioni di attuazione della decisione di taluni pazienti di liberarsi delle proprie sofferenze non solo attraverso una sedazione profonda continua e correlativo rifiuto dei trattamenti di sostegno vitale, ma anche attraverso la somministrazione di un farmaco atto a provocare rapidamente la morte, potrebbe essere introdotta, anziché mediante una mera modifica della disposizione penale di cui all'art. 580 cod. pen. (...), inserendo la disciplina stessa nel contesto della legge n. 219 del 2017”, recante norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento, “in modo da inscrivere anche questa opzione nel quadro della relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico”, opportunamente valorizzata dal legislatore. Ancora, “l'eventuale collegamento della non punibilità al rispetto di una determinata procedura potrebbe far sorgere l'esigenza di introdurre una disciplina *ad hoc* per le vicende pregresse (...), che di tale non punibilità non potrebbero altrimenti beneficiare (...). Dovrebbe essere valutata,

infine, l'esigenza di adottare opportune cautele affinché – anche nell'applicazione pratica della futura disciplina – l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza (...) sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza. Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative dovrebbe costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente". I delicati bilanciamenti implicati da una disciplina espressa della materia "restano affidati, in linea di principio, al Parlamento", essendo il compito naturale del Giudice delle leggi "quello di verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone". In passato, in situazioni analoghe, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione, accompagnando la pronuncia con un monito al legislatore affinché provvedesse all'adozione della disciplina necessaria al fine di rimuovere il *vulnus* costituzionale riscontrato: "pronuncia alla quale, nel caso in cui il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di illegittimità costituzionale (ad esempio: sentenza n. 23 del 2013 e successiva sentenza n. 45 del 2015). Questa tecnica decisoria ha, tuttavia, l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare". Un simile effetto non è stato reputato tollerabile nel caso in esame, "per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti. Onde evitare che la norma possa trovare, *in parte qua*, applicazione *medio tempore*, lasciando però, pur sempre, al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità" (ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato), la Corte ha ritenuto di provvedere in diverso modo, "facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se (...) analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione stessa *in parte qua*". Questa soluzione si è fatta carico di "preoccupazioni analoghe a quelle che hanno ispirato la Corte Suprema canadese, allorché ha dichiarato, nel 2015, l'illegittimità costituzionale di una disposizione penale analoga (...), nella parte in cui (...) proibiva l'assistenza medica al suicidio di una persona adulta capace che abbia chiaramente consentito a por fine alla propria vita, e che soffra di una patologia grave e incurabile che provoca sofferenze persistenti e intollerabili. (...) i supremi giudici canadesi stabilirono di sospendere per dodici mesi l'efficacia della decisione stessa, proprio per dare l'opportunità al parlamento di elaborare una complessiva legislazione in materia, evitando la situazione di vuoto legislativo che si sarebbe creata in conseguenza della decisione" (sentenza 6 febbraio 2015, Carter contro Canada, 2015, CSC 5). Una logica non dissimile ha ispirato altresì la recente sentenza della Corte Suprema inglese in materia di assistenza al suicidio, in cui la maggioranza dei giudici ritenne istituzionalmente inappropriato dichiarare l'incompatibilità della disposizione scrutinata con l'art. 8 CEDU, senza dare al Parlamento l'opportunità di considerare il problema (sentenza 25 giugno 2014, Nicklinson e altri, [2014] UKSC 38). I supremi giudici inglesi sottolinearono che "una anche solo parziale legalizzazione dell'assistenza al suicidio medicalmente assistito rappresenta una questione difficile, controversa ed eticamente sensibile, che richiede un approccio prudente delle corti"; e che "una simile questione reclama una valutazione approfondita da parte del legislatore, che ha la possibilità di intervenire – in esito a un *iter* procedurale nel quale possono essere coinvolti una pluralità di esperti e di portatori di interessi contrapposti – dettando una nuova complessiva regolamentazione della materia di carattere non penale, comprensiva di uno schema procedurale che consenta una corretta applicazione ai casi concreti delle regole così stabilite. Il tutto in un contesto espressamente definito collaborativo e dialogico fra Corte e Parlamento". Pertanto, ove la soluzione del quesito di costituzionalità "coinvolga l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è

abilitato a compiere”, la Corte costituzionale ha reputato “doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che (...) una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale”.

## **2.8. Il canone dell’interpretazione adeguatrice nei giudizi di legittimità costituzionale**

“(...) soccorre in proposito il generale canone dell’interpretazione adeguatrice che consente di superare la censura di incostituzionalità. Non solo nel giudizio incidentale di costituzionalità, in cui vi è il giudice rimettente, chiamato a interpretare la disposizione censurata, primo e diretto destinatario dell’interpretazione adeguatrice in ipotesi accolta da questa Corte, ma anche nel giudizio in via principale opera tale canone interpretativo in quanto (...) è ben possibile che la disposizione censurata venga all’esame di un giudice comune in una controversia ordinaria. Pertanto, se c’è una possibilità di interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è infondata nei termini di tale interpretazione”. Così la sentenza n. 215.

## **2.9. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami**

### **2.9.1. L’auspicio relativo a un nuovo caso di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo, ove imposto dall’esigenza di conformazione alle pronunce della Corte EDU**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 6, la voce *La corretta interpretazione dell’art. 111, ottavo comma, Cost., alla luce dell’assetto pluralistico delle giurisdizioni in L’ordinamento giurisdizionale – La funzione di giurisdizione.*

### **2.9.2. L’auspicio relativo a una selezione coesa e restrittiva dei reati cui è annessa la confisca “allargata”**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, la voce *L’applicazione obbligatoria della confisca “allargata” in caso di condanna per il delitto di ricettazione – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale.*

### **2.9.3. L’invito a individuare soluzioni idonee a porre rimedio alle frizioni tra l’ordinamento nazionale e la CEDU generate dal sistema del cosiddetto doppio binario sanzionatorio**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 43, la voce *Il divieto di bis in idem – L’evoluzione della giurisprudenza convenzionale e applicazione nell’ordinamento nazionale – Invito al legislatore in Diritto interno e sistema CEDU.*

### **2.9.4. L’invito a disciplinare compiutamente la proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in pendenza del procedimento presupposto**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 88, la voce *La proposizione della domanda di equa riparazione per l’eccessiva durata del processo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale.*

### **2.9.5. L’auspicio relativo a un nuovo caso di revocazione delle sentenze civili, ove imposto dall’esigenza di conformazione alle pronunce della Corte EDU**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 93, la voce *Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della CEDU in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

### **2.9.6. Il rinvio alla futura indispensabile disciplina legislativa del diritto di associazione sindacale dei militari**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 120, la voce *Il diritto di associazione sindacale dei militari in La pubblica amministrazione – Il rapporto d’impiego.*

### **2.9.7. Il rinvio agli opportuni rimedi legislativi alla disparità di trattamento derivante dalla pronuncia di incostituzionalità**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 149, la voce *L'ineludibilità dell'intervento a tutela dei diritti fondamentali in L'ordinamento dello Stato – La funzione di garanzia costituzionale*.

### **2.9.8. Il rinvio alle opzioni legislative per la riliquidazione delle pensioni dei pubblici dipendenti collocati in quiescenza durante il blocco degli incrementi stipendiali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, la voce *L'incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza*.

### **2.9.9. L'invito a disciplinare la prestazione di aiuto al suicidio a pazienti affetti da patologie irreversibili e fonte di sofferenze intollerabili ma comunque capaci di assumere decisioni libere e consapevoli**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 207, la voce *L'incriminazione dell'aiuto al suicidio, funzionale alla tutela del diritto alla vita, specialmente delle persone più deboli e vulnerabili – Invito al legislatore a tutelare l'autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, anche finalizzate a liberarlo dalle sofferenze per una morte ritenuta dignitosa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

### **2.10. Il conflitto interorganico quale strumento di garanzia delle sfere di attribuzione dei poteri dello Stato (idoneità di un atto legislativo a costituirne oggetto)**

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ben può essere originato anche dall'approvazione di un atto avente valore di legge, in quanto l'istituto del conflitto tra poteri è primariamente preordinato a garantire l'integrità della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri dalle disposizioni costituzionali, a prescindere dalla natura dell'atto che si assume lesivo di tali attribuzioni (sentenze n. 221 del 2002, n. 139 del 2001 e n. 457 del 1999). La giurisdizione costituzionale sui conflitti tra poteri si fonda, infatti, in primo luogo, sulla natura dei soggetti che confliggono e sulle competenze costituzionali che essi difendono in giudizio. Ben vero che nel nostro sistema di giustizia costituzionale gli atti aventi valore di legge sono solitamente sottoposti al controllo di costituzionalità attraverso il giudizio di legittimità costituzionale (a seconda dei casi, in via incidentale o principale). Per questo, nella generalità dei casi va esclusa l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri, tutte le volte che l'atto legislativo – al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali – può pacificamente trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata. Ed è pure vero, con riferimento a casi rispetto ai quali nessun dubbio poteva in proposito essere prospettato, che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto su atto legislativo, appunto sul presupposto che esista un giudizio in cui l'atto legislativo può trovare applicazione (sentenza n. 284 del 2005; ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, n. 38 del 2008, n. 343 del 2003 e n. 144 del 2000; nello stesso senso ordinanze n. 14 e n. 1 del 2009). Tuttavia, in altre pronunce, questa Corte ha già avuto modo di precisare che l'ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo è altresì subordinata alla circostanza che la lesione delle attribuzioni costituzionali non possa essere rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, proprio dal soggetto direttamente interessato (sentenza n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001). Da questo punto di vista, non è la mera configurabilità di un giudizio nel quale la disposizione può trovare applicazione a ostacolare l'ammissibilità del conflitto: deve trattarsi di un giudizio in cui il soggetto (o meglio: il potere dello Stato), che ha ritenuto di lamentare la lesione della propria sfera di attribuzioni attraverso il ricorso per conflitto, avrebbe la possibilità di proporre l'eccezione di legittimità costituzionale. Deve cioè trattarsi di un giudizio in cui quel soggetto sia o possa essere a tutti gli effetti parte. Così, ad esempio, nella sentenza n. 284 del 2005, pronunciando l'inammissibilità di un conflitto tra poteri dello Stato sollevato dal Consiglio superiore della Magistratura nei confronti delle Camere e del Governo, in relazione a disposizioni contenute in un decreto-legge e in una legge, questa Corte motivò non solo riferendosi alle varie ipotesi in cui sulle disposizioni impugnate avrebbe potuto essere sollevata una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, ma anche precisando che si trattava sempre di giudizi comuni nell'ambito dei quali il Consiglio superiore può far valere le proprie ragioni. A ben

vedere, tuttavia, solo l'autorità giurisdizionale giudicante, e purché nell'esercizio delle proprie funzioni, ha la sicura potestà di attivare effettivamente, promuovendolo d'ufficio, il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (ordinanza n. 144 del 2000), alla condizione che la questione o le questioni sollevate risultino dotate del requisito della rilevanza (sentenza n. 164 del 2017). E, perciò, solo in relazione ad essa, non già invece in relazione all'autorità giudiziaria requirente, potrebbe in via di principio esser predicato il rispetto del requisito della cosiddetta residualità del conflitto su atto avente valore legislativo. (...) Infatti, in questa prospettiva, la possibile tutela delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero finirebbe per essere affidata alla volontà di altro soggetto, che dovrebbe eccepire una questione di legittimità costituzionale, la cui rilevanza e non manifesta infondatezza dovrebbero essere infine vagliate dal giudice. Con la conseguenza che questa Corte, concretamente investita da un potere dello Stato, quale è l'ufficio del pubblico ministero, del giudizio sull'asserita lesione delle sue attribuzioni costituzionali, dovrebbe considerare inammissibile il conflitto, sulla base della futura e solo eventuale possibilità che altro soggetto eccepisca la questione e che il giudice ritenga di sollevarla: conseguenza, come si vede, contraria al principio di effettività della tutela delle attribuzioni costituzionali. (...) Il giudizio in via incidentale nasce da un caso, e quindi da un processo, in cui sono in discussione situazioni soggettive, mentre il conflitto tra poteri trova la propria ragion d'essere nella necessità di delimitare le rispettive sfere di attribuzione, delineate dalla Costituzione, per i vari poteri dello Stato, secondo la formula dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953. Inoltre, mentre il controllo in via incidentale di legittimità costituzionale delle leggi, pur nascendo a tutela di diritti in ipotesi violati in un singolo caso, assume la natura oggettiva ed astratta di un controllo di conformità della fonte di rango primario, in riferimento a qualsiasi parametro costituzionale risulti invocato dal giudice *a quo*, il conflitto tra poteri dello Stato è un giudizio tra parti e, quand'anche abbia ad oggetto un atto di valore legislativo, resta necessariamente e strettamente ancorato (...) alla verifica del rispetto delle relative sfere di attribuzione dei poteri in contrasto, e quindi delle sole disposizioni costituzionali relative al rapporto tra questi ultimi. Nient'affatto priva di rilievo, infine, è la circostanza che l'incidente di costituzionalità può non costituire rimedio tempestivo rispetto all'asserita lesione delle sfere di attribuzioni costituzionali del potere ricorrente, tanto più in un'ipotesi, come quella in esame, (...) nella quale (...) l'attendere che la questione di legittimità costituzionale venga eventualmente sollevata per la via incidentale potrebbe frustrare l'esigenza di tutela immediata perseguibile attraverso il ricorso per conflitto. Già nella sentenza n. 161 del 1995 fu precisato che il conflitto contro l'atto avente valore di legge è ammissibile se incide sulla materia costituzionale e determina situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma, non solo quando ciò accada a causa dell'impiego della decretazione d'urgenza, ma anche laddove le situazioni in parola siano provocate da una legge o da un decreto legislativo". Così la sentenza n. 229.

### **3. La Presidenza della Repubblica**

#### **3.1. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale**

La sentenza n. 169, nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente della Repubblica, ha dichiarato che non spettava alla Corte dei conti – con le sentenze della sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 e della sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, quest'ultima trasmessa dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota 22 marzo 2017, n. prot. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZ-T61-P – accertare la responsabilità amministrativo-contabile di due dipendenti della Presidenza della Repubblica per ingenti ammanchi relativi alla gestione della tenuta presidenziale di Castelporziano negli anni compresi tra il 2002 e il 2008 e condannarli al pagamento di somme a titolo di risarcimento del danno in favore della stessa Presidenza. La Corte, dopo aver confermato l'ammissibilità del conflitto pronunciata con ordinanza n. 225 del 2017, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo, ha ricordato che l'art. 103, secondo comma, Cost. – il quale statuisce che “la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge” – si riferisce “all'ampio ambito della ‘tutela del pubblico danaro’ (così la sentenza n. 185 del 1982, ma analogamente anche la risalente sentenza n. 68 del 1971) ed è tradizionalmente comprensivo dei giudizi di conto e dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile”. Tuttavia, la giurisdizione della Corte dei conti nella materia della ‘contabilità pubblica’ “è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento precostituzionale la si qualificava giurisdizione speciale) (sentenza n. 641 del 1987), sicché la Corte dei conti non può essere ritenuta il

giudice esclusivo della tutela da danni pubblici (per esempio, sentenze n. 46 del 2008 e n. 641 del 1987)”. Ne consegue che “il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di ‘contabilità pubblica’ alla giurisdizione di un giudice diverso (sentenza n. 641 del 1987 e, tra le altre, sentenza n. 189 del 1984)” e che “l’ambito della giurisdizione della Corte dei conti, ‘lungi dall’essere incondizionato’ (sentenza n. 129 del 1981), deve contenersi, oltre che all’interno dei confini della materia ‘contabilità pubblica’, anche entro ‘i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali’ (sentenze n. 773 del 1988, n. 129 del 1981 e n. 110 del 1970)”. Nel caso di specie, la Corte ha evidenziato che l’estensione della giurisdizione contabile è delimitata dalle norme e dai principi costituzionali contenuti nell’art. 84, terzo comma, Cost., che garantiscono l’autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale. “Tale autonomia, come affermato dalla sentenza n. 129 del 1981, ‘si esprime anzitutto sul piano normativo’, nel senso che alla Presidenza della Repubblica, come alle Camere del Parlamento, compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l’assetto ed il funzionamento dei [loro] apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l’osservanza’. Più specificamente (...) ciò comporta che, di fronte alle ipotesi di dipendenti che abbiano danneggiato la dotazione presidenziale, rientra ‘nell’esclusiva disponibilità» del Presidente della Repubblica «l’attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali’, senza di che la sua autonomia ‘verrebbe dimezzata’ (sentenza n. 129 del 1981)”.

#### **4. Il Parlamento**

##### ***4.1. Le scelte di bilancio riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari***

Afferma la sentenza n. **84**, confermando giurisprudenza consolidata, che le scelte di bilancio comportano «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», in quanto si tratta di «scelte che, essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», pur non potendo, naturalmente, costituire «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (sentenza n. 188 del 2015).

##### ***4.2. La natura assembleare delle prerogative delle Camere (inammissibilità di conflitto di attribuzione nei confronti dell’esecutivo proposto da singoli parlamentari)***

L’ordinanza n. **163** ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposti da alcuni parlamentari, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, per l’omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana». La Corte – chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall’art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali – ha ricordato, in generale, che la legittimazione a sollevare il conflitto “si fonda sull’esistenza di una sfera protetta di attribuzioni, delle quali si lamenta la lesione”, e che “anche in riferimento alle prerogative parlamentari, (...) le stesse ‘[...] non possono non implicare un potere dell’organo a tutela del quale sono disposte’ (sentenza n. 1150 del 1988)”. Nel caso di specie, non sono state condivise le doglianze dei ricorrenti basate sul fatto che l’omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum avrebbe determinato la lesione della sfera di attribuzioni loro riconosciuta dagli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost. È stato, infatti, evidenziato che, proprio con riferimento alla riserva di assemblea di cui all’art. 72, quarto comma, Cost., si è affermato, “sin da epoca risalente, che ‘la garanzia connessa con la competenza dell’assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni delle Camere rispetto ai trattati internazionali (artt. 80 ed 87 Cost.)’ (sentenza n. 295 del

1984)”. In altri termini, “sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare”. In conclusione, “è la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali – per espressa previsione costituzionale – è titolare l’assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l’opportunità di insorgere avverso possibili violazioni”. Per la Corte, comunque, resta “[...] impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato (ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, ordinanza n. 277 del 2017 e sentenza n. 225 del 2001)”.

#### ***4.3. Le attribuzioni individuali del parlamentare***

“(…) il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo, pur restando «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanze n. 163 del 2018 e n. 177 del 1998); [...] sempre in riferimento al singolo parlamentare, deve escludersi che un membro di uno dei due rami del Parlamento possa lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso l’altro ramo (sempre ordinanza n. 277 del 2017), circostanza che si verifica in ordine alle censure rivolte dai senatori nei confronti del procedimento legislativo relativo alla legge n. 52 del 2015, nel quale il voto della questione di fiducia si è avuto nella sola Camera dei deputati, e per tutti i parlamentari ricorrenti in ordine alle censure rivolte nei confronti del procedimento legislativo relativo alla legge n. 165 del 2017 svoltosi nella Camera diversa da quella di appartenenza”. Così l’ordinanza n. **181**.

#### ***4.4. Le opinioni espresse dai parlamentari extra moenia***

La sentenza n. **59** ha deciso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell’art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell’onorevole Cécile Kyenge Kashetu. La delibera del Senato ha ritenuto le espressioni del senatore insindacabili in rapporto all’aggravante della finalità di discriminazione razziale, mentre ha escluso l’insindacabilità del fatto quale reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità. La Corte ha ritenuto fondato il ricorso promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo innanzitutto perché il Senato della Repubblica, piuttosto che limitarsi a valutare se le opinioni fossero state espresse nell’esercizio delle funzioni parlamentari, si è espresso sulla qualificazione giuridica del fatto storico, finendo, così, per invadere un campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario. Al riguardo è stato ribadito che l’insindacabilità è una “qualità che caratterizza, in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes* (sentenza n. 194 del 2011)”. Pertanto, “dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale ‘deroga eccezionale [...] alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale’ (sentenza n. 265 del 1997), l’insindacabilità di quell’opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne”. È di esclusiva spettanza del giudice, invece, valutare se le dichiarazioni ascritte al parlamentare diano luogo a una qualche forma di responsabilità giuridica, ovvero “concretino la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce ai sensi dell’art. 21 della Costituzione (sentenza n. 347 del 2004)”. In altri termini, “è soltanto l’autorità giudiziaria, nell’ambito di una attribuzione costituzionale esclusiva, che può qualificare giuridicamente l’opinione espressa, ricollegando al fatto storico gli effetti giuridici previsti dalla legge. Ed è sempre al potere giudiziario, secondo i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali, che spetta il controllo sulla correttezza di tale definizione giuridica”. La Corte, inoltre, ha ritenuto prive di ogni nesso funzionale con l’esercizio dell’attività parlamentare le opinioni espresse dal senatore Calderoli per il loro tenore testuale. La Corte, infatti, ha sottolineato che “la prerogativa parlamentare di cui all’art. 68, primo comma, Cost. (...) non può essere estesa ‘sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le battaglie condotte da esponenti

parlamentari' (sentenza n. 137 del 2001; analogamente sentenza n. 257 del 2002)". È stato, inoltre, evidenziato che le suddette frasi non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo cui si fa riferimento nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, venendo così a mancare una delle condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale affinché l'attività esterna del membro del Parlamento possa essere legittimamente ricompresa nelle funzioni parlamentari.

“Al riguardo, non può qui che ribadirsi il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale le opinioni espresse *extra moenia* sono coperte da insindacabilità solo ove assumano una finalità divulgativa dell'attività parlamentare: il che richiede che il loro contenuto risulti sostanzialmente corrispondente alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni «al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento» (sentenza n. 144 del 2015; nello stesso senso, altresì, *ex plurimis*, sentenze n. 265, n. 221 e n. 55 del 2014). Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità, infatti, «dilaterebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente “personale”, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (sentenze n. 264 e n. 115 del 2014, n. 313 del 2013; nel medesimo senso già le sentenze n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000)”. Così la sentenza n. 59.

La sentenza n. 133 ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese alla stampa locale dal senatore Antonio Gentile sul conto del dott. Franco Petramala, per le quali pende procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Cosenza, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. La Corte, dopo aver confermato la valutazione di ammissibilità del conflitto già operata con l'ordinanza n. 155 del 2017, ha ricordato che l'art. 68, primo comma, Cost. adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere, similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello), e a differenza di quanto invece prevedono altre Costituzioni che, sulla base di un criterio spaziale, limitano espressamente l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Nel caso di specie, la Corte ha escluso per le dichiarazioni rese *extra moenia* l'esistenza di un “evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare”, “giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto – e ferma restando ovviamente la valutazione del giudice comune sul rispetto dei suoi limiti – come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare”. La Corte ha, altresì, escluso l'esistenza di un “nesso contenutistico e temporale” tra le dichiarazioni e atti interni al Parlamento. Infatti, solo nell'interrogazione del 16 settembre 2009 c'è una parziale corrispondenza contenutistica ma, in ogni caso, manca il legame temporale essendo le dichiarazioni pronunciate precedentemente il 30 luglio 2009. È stata ritenuta non condivisibile, infatti, quanto affermato dalla Giunta delle elezioni, secondo cui questa interrogazione, benché non preannunciata dalle dichiarazioni *extra moenia* sarebbe stata prevedibile ‘sulla base di elementi embrionali’ contenuti in un'interrogazione del 28 luglio 2009” poiché quest'ultima aveva un contenuto evidentemente diverso.

#### ***4.5. Le Commissioni parlamentari di inchiesta (legittimazione a resistere nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato)***

“(…) deve essere riconosciuta la legittimazione a resistere della Commissione parlamentare di inchiesta, giacché, «a norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su

materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò e definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell'art. 37» della legge n. 87 del 1953 (v. ordinanze n. 73 del 2006, n. 228 del 1975; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 1975)». Così l'ordinanza n. **193**.

## **5. La funzione normativa**

### **5.1. La legge retroattiva**

#### **5.1.1. Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o. (interpretazione autentica)**

La sentenza n. **12** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 24, primo comma, 102, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale, interpretando autenticamente l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, stabiliva che la quota a carico dell'istituita gestione speciale INPS dei trattamenti pensionistici dei dipendenti degli enti pubblici creditizi in essere all'entrata in vigore (21 agosto 1990) della legge n. 218 del 1990 che li ha privatizzati venisse determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza alla stessa data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale. Il d.lgs. n. 357, in attuazione della delega conferita dalla legge n. 218, ha soppresso i regimi pensionistici esclusivi o esonerativi dei predetti enti e ricondotto i relativi dipendenti nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, prevedendone l'iscrizione nella menzionata gestione speciale; contestualmente, ha trasformato i fondi e le casse dei precedenti regimi in fondi integrativi dell'assicurazione generale obbligatoria, affidando a essi o ai datori di lavoro (nel caso dei regimi esclusivi) la funzione di garantire il trattamento previdenziale complessivo di maggior favore. La norma oggetto di interpretazione ha posto a carico della gestione speciale una quota del trattamento determinata secondo le misure percentuali indicate nella tabella allegata al decreto, mentre della differenza tra tale quota e il trattamento di maggior favore sono stati onerati i fondi integrativi o i datori di lavoro. Tuttavia, si pose un problema interpretativo nei casi in cui i titolari di trattamenti pensionistici in essere all'entrata in vigore della legge n. 218 si fossero avvalsi della facoltà, prevista da alcuni dei soppressi regimi esclusivi o esonerativi, di capitalizzare parte della pensione all'atto del collocamento a riposo. In particolare, sorse il dubbio se la quota a carico della gestione speciale dovesse essere determinata applicando le percentuali indicate nell'allegata tabella all'importo del trattamento effettivamente erogato dal regime di provenienza, senza considerare quanto già capitalizzato, oppure all'importo, ideale o teorico, che sarebbe stato corrisposto se l'interessato non avesse, a suo tempo, chiesto e ottenuto la capitalizzazione. L'INPS ha offerto un'interpretazione a sé favorevole, escludendo che la gestione speciale si dovesse fare carico anche della parte di trattamento precedentemente capitalizzata; per un'altra interpretazione si è pronunciata la sezione lavoro della Corte di cassazione (sentenza n. 1093 del 2006), la quale ha enucleato l'opposta regola secondo cui la gestione speciale è tenuta ad assumere a proprio carico anche la parte dei trattamenti pensionistici eventualmente già liquidata in forma capitale. Nel delineato quadro di riferimento si è venuta a inserire la censurata disposizione in senso contrario all'orientamento espresso dal giudice di legittimità. In realtà, il contestato intervento legislativo, "ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta", è risultato "chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale", così ledendo i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonché le disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei propri diritti. Plurimi elementi hanno attestato l'intento di interferire sull'esito di una specifica controversia. In primo luogo, "nonostante il problema interpretativo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 fosse insorto immediatamente dopo la sua entrata in vigore, il denunciato art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 è stato adottato dal Governo a distanza di quasi ventuno anni dalla stessa. In quel frangente, pendeva il ricorso per cassazione proposto dall'INPS nel 2010 avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Torino aveva confermato la decisione di primo grado di condanna dell'Istituto, sulla base dell'unico menzionato precedente di legittimità" che, se ribadito, "avrebbe condotto a un esito della lite definitivamente sfavorevole all'ente previdenziale". Inoltre, la stessa Relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 98 ha affermato

espressamente che “la disposizione interpretativa è finalizzata a confermare l’interpretazione adottata dalla prassi amministrativa dell’INPS”, per evitare che, a causa del contenzioso in atto, si determinasse una maggiore spesa per l’ente previdenziale, non considerata negli andamenti di finanza pubblica. I riferiti elementi hanno indotto a negare che la censurata disposizione potesse rispondere alla necessità di ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore e porre rimedio a un’imperfezione tecnica della norma interpretata. Né sono emersi altri fondi degli ex regimi esonerativi, ulteriori rispetto al Fondo pensioni per il personale dell’ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, che, prevedendo la facoltà di capitalizzare parte della pensione, avessero un contenzioso con l’INPS: pertanto, l’art. 18, comma 10, pur dettando una regola formalmente astratta, rispondeva all’intento “non di risolvere un più ampio contenzioso, ma di determinare, in senso favorevole all’INPS, l’esito della specifica controversia” che oppone l’Istituto al suddetto Fondo. Né la disposizione *de qua* poteva essere giustificata con l’esigenza di garantire l’equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogate, in ossequio agli artt. 3 e 81, quarto comma, Cost., poiché i costi del contenzioso in atto (circa 45 milioni di euro) “non risultano tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica”.

### **5.1.2. La retroattività dell’aumento del canone per l’attività di cava**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, la voce *Il canone per l’attività di cava – L’aumento retroattivo in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

### **5.1.3. Le norme interpretative**

“(…) non è corretta l’interpretazione dell’art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, secondo cui esso ripristinerebbe retroattivamente la potestà di applicare maggiorazioni alle tariffe per i Comuni che, alla data del 26 giugno del 2012, avessero già deliberato in tal senso. La disposizione, invece, si limita a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto, tra l’altro, che a tale data ai Comuni era stata nuovamente attribuita la facoltà di deliberare le maggiorazioni. Era dunque ben possibile che essi avessero già deliberato in tal senso. Di qui la necessità di chiarire gli effetti dell’abrogazione disposta dal d.l. n. 83 del 2012, precisando che la stessa non poteva far cadere le delibere già adottate e che il 26 giugno del 2012 era il termine ultimo per la validità delle maggiorazioni disposte per l’anno d’imposta 2012. Si tratta, quindi, effettivamente di una disposizione di carattere interpretativo, tesa a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero escludere o enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenze n. 132 del 2016, n. 127 del 2015, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012 e n. 311 del 1995). La scelta legislativa, allora, rientra «tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 132 del 2016)”. Così la sentenza n. **15**.

## **5.2. La legge provvedimento**

### **5.2.1. L’adeguamento stipendiale dei magistrati**

“La fattispecie della legge-provvedimento ricorre quando con una previsione di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all’autorità amministrativa” (sentenze nn. 114 del 2017 e 214 del 2016). Così la sentenza n. **24** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell’art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 ove si prevede che l’art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984 – il quale, a fini di adeguamento stipendiale, determinava l’anzianità del personale nominato magistrato di corte d’appello o di cassazione a seguito del concorso per esami in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che seguiva nel ruolo – si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992, perdono efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la suindicata data e non sono in ogni caso dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base di tali atti. Come già riconosciuto dalla sentenza n. 282 del 2005, la disposizione “contiene una norma di interpretazione autentica, consistente nel riconoscimento di un’incompatibilità sistematica tra due leggi che si sono succedute nel tempo”, e non già una legge-provvedimento come erroneamente supposto dal rimettente. Più precisamente, “essa dà conto del fatto

che il venir meno, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, dell'istituto del riallineamento stipendiale riguarda anche la norma dell'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984, che prevedeva una particolare forma di allineamento stipendiale per i magistrati (di appello e) di cassazione vincitori di concorso per esami". Ne consegue che, "sul piano soggettivo, i destinatari della disposizione (...) non sono affatto determinati o di numero limitato, se non altro perché la norma offre un'interpretazione destinata a valere non solo nei riguardi di coloro che, al momento della sua entrata in vigore, avevano rapporti controversi con l'amministrazione, ma nei confronti di tutti coloro che, anche in futuro, si trovassero nella stessa situazione. L'esistenza di una lite in corso (...) e il rilievo della disposizione in questione nella sua definizione costituiscono in questo contesto evenienze di mero fatto, non influenti per circoscrivere la produzione di effetti esclusivamente nei confronti dei ricorrenti nel giudizio *a quo*". Sul piano oggettivo, la disposizione "non presenta contenuto particolare e concreto, ma detta, al contrario, una regola di carattere astratto, destinata a risolvere in via generale l'antinomia tra corpi disciplinari succedutesi nel tempo. (...) la semplice considerazione che la legge di interpretazione autentica si muove esclusivamente sul piano delle fonti normative – con l'imposizione di uno dei significati compresi fra le possibilità di senso ragionevolmente ascrivibili al testo della disposizione interpretata – conduce a negare che, adottandola, il legislatore abbia avvocato a sé una determinazione normalmente affidata all'autorità amministrativa".

### **5.3. La delegazione legislativa**

#### **5.3.1. L'immediata impugnabilità della legge di delega per asserita violazione del principio di leale collaborazione: inammissibilità di censure tardive proposte nei confronti del decreto legislativo**

"(...) alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata 'allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa' (sentenza n. 261 del 2017). Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che 'la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato' e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione 'denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega' (sentenza n. 261 del 2017). La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili. Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di autorimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia (sentenza n. 261 del 2017)". Così la sentenza n. **198**.

#### **5.3.2. Il contenuto della delega: oggetto, principi, criteri direttivi**

"Questa Corte ha costantemente riconosciuto che «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano» (sentenza n. 104 del 2017). In questa prospettiva, i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, «ma strumenti per l'interpretazione della loro portata» (sentenza n. 250 del 2016). Le disposizioni del decreto delegato, quindi, vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, «i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (sentenza n. 229 del 2014). La discrezionalità del legislatore delegato, «il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017), deve essere inquadrata, dunque, entro questa cornice unitaria emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica". Così la sentenza n. **182**.

#### **5.3.3. Il criterio direttivo del rispetto delle convenzioni internazionali (inidoneità di una convenzione non ratificata a integrare il parametro dell'art. 76 Cost.)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

#### **5.3.4. L'esercizio tempestivo del potere delegato per l'attuazione di direttive europee (in materia di VIA)**

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse in riferimento all'art. 76 Cost. da diverse Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017 (o di sue singole disposizioni) che – in attuazione della legge delega n. 114 del 2015, al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 (che modifica la direttiva 2011/92/UE) – disciplina la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La legge delega ha individuato il termine per l'adozione del decreto delegato mediante rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012 che originariamente prevedeva che i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive europee dovessero essere adottati entro i due mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva da attuare. Poiché la direttiva 2014/52/UE doveva essere recepita entro il 16 maggio 2017, il termine per l'esercizio della delega sarebbe scaduto il 16 marzo 2017. L'art. 29 della successiva legge n. 115 del 2015 ha modificato la disposizione oggetto del rinvio, prevedendo che i decreti legislativi di attuazione delle direttive devono essere adottati entro i quattro mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva, con la conseguenza che il termine di esercizio della delega sarebbe scaduto, intendendo il rinvio quale rinvio mobile, il 16 gennaio 2017, con conseguente tardività del decreto delegato, emanato invece il 16 giugno 2017. La Corte, diversamente, ha interpretato il rinvio per l'esercizio della delega come fisso e non mobile perché diversamente esso si porrebbe “in contrasto con il principio generale di irretroattività delle leggi di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, il quale impone di ritenere che il nuovo termine per l'esercizio delle deleghe di attuazione della normativa europea si applica alle sole deleghe legislative conferite successivamente alla modifica” richiamata. D'altronde, la norma che fissa il termine entro cui esercitare la delega non è meramente procedimentale, e quindi soggetta al principio *tempus regit actum*, ma ha natura sostanziale “perché determina quel ‘tempo limitato’ (art. 76 Cost.) durante il quale il Governo ha il potere di esercitare in via eccezionale una funzione, quella legislativa, che ordinariamente spetta alle Camere (...) in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine (sentenza n. 163 del 1963)”. La Corte, inoltre, ha respinto una questione posta dalla Provincia autonoma di Trento volta a ritenere tardivo il decreto delegato anche interpretando il rinvio come rinvio fisso. È stato evidenziato, infatti, che il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo alle Camere per l'adozione del parere, da adottarsi entro quaranta giorni dalla trasmissione (art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012), dei competenti organi parlamentari. In tal modo si è verificata la condizione prevista dal medesimo art. 31, comma 3, per la proroga di tre mesi (*id est*: dal 16 marzo 2017 al 16 giugno 2017) del termine per l'esercizio della delega: ai sensi del citato art. 31, comma 3, infatti, se il termine per rendere il parere parlamentare cade entro i trenta giorni antecedenti la scadenza dei termini di delega o, come nel caso di specie, successivamente a tale scadenza, quest'ultima è, per l'appunto, prorogata di tre mesi, con la conseguente tempestività del decreto emanato, come ricordato, il 16 giugno 2017.

#### **5.3.5. L'acquisizione dei pareri previsti dalla legge delega (in materia di VIA)**

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 76, 77, 117, primo comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017 in materia di valutazione dell'impatto ambientale, sull'asserito presupposto che il decreto delegato fosse stato adottato in violazione della scansione procedimentale prescritta dalla legge delega in ordine alla richiesta dei pareri. La Corte, similmente a quanto già deciso con sentenza n. 261 del 2017 con riferimento ad una questione analoga, ha ritenuto rispettata la *ratio* della norma interposta rappresentata dall'art. 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015, che prescrive la trasmissione alle Commissioni parlamentari dello schema di decreto una volta acquisiti gli altri pareri previsti dalla legge. Infatti, anche se lo schema del decreto è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni e alle Commissioni parlamentari, per i rispettivi pareri, lo stesso giorno, queste ultime si sono pronunciate avendo contezza di quello precedentemente espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, non risultando così violato il principio di leale collaborazione. La Corte ha, altresì, evidenziato l'avvenuta piena “interlocazione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere (sentenza n. 261 del 2017)”. Infatti, nonostante i pareri siano stati tutti espressi oltre i termini ordinari indirettamente prescritti dalla legge delega, “il Governo, invece di procedere con l'adozione del decreto legislativo e con la trasmissione del medesimo al Presidente della Repubblica per la sua emanazione,

secondo quanto consentitogli dal richiamato art. 31, comma 3, ha opportunamente deciso di attendere l'espressione dei pareri". Infine, è stata ritenuta non fondata la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., "la cui violazione sarebbe stata in ipotesi determinata dall'emanazione del decreto legislativo oltre il termine per il recepimento della direttiva. È sufficiente rilevare, in proposito, come il suo accoglimento aggraverebbe il *vulnus* al parametro costituzionale evocato, poiché l'annullamento dell'intero decreto legislativo renderebbe lo Stato italiano responsabile per il mancato recepimento della direttiva 2014/52/UE".

### **5.3.6. L'insussistenza di un obbligo per il Governo di recepire, in sede di esercizio della delega, il parere della Conferenza Stato-Regioni**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 198, l'analoga voce in *Il principio cooperativo*.

### **5.3.7. Il rapporto tra legge delega e legge delegata**

"Secondo il costante orientamento di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 250 del 2016), il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015). Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato, dunque, accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015)". Così la sentenza n. 10.

### **5.3.8. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato**

"Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Occorre, infatti, tenere conto della possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014). Se per un verso, si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera «scansione linguistica» delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, per altro verso va ribadito che l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato, muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega (sentenza n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008); ancora, va rimarcato che, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010)". Così la sentenza n. 10.

"(...) la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa (sentenza n. 104 del 2017). In questo quadro, la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (sentenza n. 250 del 2016). Quando

si tratti, poi, di dare attuazione, per il mezzo del binomio legge di delega-decreto legislativo, alla normativa europea, si è affermato, altrettanto costantemente, che i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 210 del 2015 e n. 134 del 2013; nello stesso senso, la sentenza n. 32 del 2005)". Così la sentenza n. **198**.

### ***5.3.9. La normativa delegata quale completamento e sviluppo delle scelte del delegante***

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse” (sentenze nn. 194 del 2015; 229, 182 e 50 del 2014). Così la sentenza n. **212**.

### ***5.3.10. Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)***

#### ***5.3.10.1. Il codice delle leggi antimafia (la documentazione antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione)***

La sentenza n. **4** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, Cost., dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), inserito dall'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 153 del 2014, nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa. In via preliminare, va ricordato che, ai sensi dell'art. 83 del codice citato, le pubbliche amministrazioni prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare provvedimenti di natura concessoria o *lato sensu* autorizzatoria devono acquisire la documentazione antimafia, costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia. Il giudice remittente, chiamato a pronunciarsi della legittimità di un provvedimento di decadenza da una segnalazione certificata di inizio attività che l'amministrazione aveva adottato a causa della esistenza di un'informazione antimafia interdittiva, ha lamentato che la legge delega non avrebbe consentito di attribuire alla sola informativa antimafia gli effetti interdittivi propri della comunicazione antimafia. Infatti, nel caso all'esame del remittente, di regola un tale effetto pregiudizievole, che attiene ad un rapporto in senso lato autorizzatorio con la pubblica amministrazione, discende dall'adozione di una comunicazione antimafia interdittiva piuttosto che da un'informazione antimafia interdittiva. Tuttavia, proprio ai sensi dell'impugnato art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, tale ultima misura tiene luogo della comunicazione antimafia quando il prefetto, dopo avere consultato la banca dati nazionale unica, riscontra la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa (art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011). In altri termini, in tali casi, caratterizzati da maggiore gravità rispetto alle ipotesi nelle quali è prevista la sola comunicazione antimafia interdittiva, la disposizione censurata riconnette all'informazione antimafia interdittiva, sia l'effetto suo proprio, di inibire la stipulazione, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti con la pubblica amministrazione (art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011), sia l'effetto tipico della comunicazione antimafia interdittiva, ovvero quello di vietare i provvedimenti e le attività indicate dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, come quelle soggette a licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio. Per la Corte, anche da una analisi dell'evoluzione normativa della materia, non è ravvisabile alcun ostacolo logico o concettuale tale da circoscrivere gli effetti dell'informazione antimafia alle attività contrattuali della pubblica amministrazione, escludendone invece quelle ulteriori indicate ora dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011. Secondo la Corte, al contrario, la legge delega n. 136 del 2010, in considerazione dell'estrema gravità ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, ha concesso al legislatore delegato la possibilità di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione, alla quale corrisponde l'adozione di un'informazione antimafia, giustifichi un impedimento

non alla sola attività contrattuale della pubblica amministrazione ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi nei casi ora indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011.

#### **5.3.10.2. Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e la sostituzione del componente cessato anticipatamente**

Si veda la sentenza n. 10, esaminata *infra*, in *L'ordinamento giurisdizionale – L'organizzazione giudiziaria*.

#### **5.3.10.3. La delega per il riordino del processo amministrativo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 132, la voce *La nullità della notificazione sanata dalla costituzione dell'intimato (efficacia ex nunc/ex tunc)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

#### **5.3.10.4. La delega “salva-leggi” (in riferimento alla previgente disciplina dei contributi a carico dei datori di lavoro agricolo)**

La sentenza n. 182 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui dichiarava, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 relativamente all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura. La norma ha violato l'art. 14, comma 14, lett. a), della legge n. 246 del 2005 che, nel delegare il Governo ad adottare decreti legislativi volti a individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate prima del 1° gennaio 1970 anche se in seguito modificate, di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore, precludeva la possibilità di includervi disposizioni già abrogate tacitamente o implicitamente. Simile delega è conosciuta come “salva-leggi” in considerazione della “clausola ghigliottina” di cui al successivo comma 14-*ter* che contempla la generalizzata abrogazione di tutte le risalenti disposizioni statali non comprese nei decreti emanati ai sensi del comma 14. Il fine della delega era “realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale (sentenza n. 80 del 2012), mediante, da un lato, l'abrogazione dei soli atti normativi primari oramai superati o inutili, nonché, dall'altro, l'organizzazione, per settori omogenei o per materie, l'armonizzazione e il riassetto degli atti normativi primari ritenuti ancora indispensabili. L'esito di tali interventi avrebbe dovuto restituire, nell'intenzione del delegante, un quadro normativo complessivo ispirato alla conoscibilità e alla certezza del diritto primario vigente”. Nell'esercizio della discrezionalità affidatagli dal delegante (sentenza n. 41 del 1975), il Governo si è limitato a individuare, con il d.lgs. n. 179 del 2009 e con il decreto integrativo n. 213 del 2010, le disposizioni la cui permanenza in vigore fosse ritenuta indispensabile, così sottraendole all'operatività della clausola ghigliottina. Il decreto del 2009 non ha natura meramente ricognitiva ma svolge anche “la funzione, di primaria rilevanza, di delimitare la portata della clausola ghigliottina, la quale ha determinato l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970”, fatta eccezione per quelle comprese nei cosiddetti settori esclusi di cui all'art. 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 e per quelle “salvate” con l'adozione dei citati decreti. Il decreto “salva-leggi” ha così “necessariamente valenza anche normativa, perché limita e circoscrive il generalizzato effetto abrogante della clausola”: ove il Governo non avesse esercitato la delega, tutte le disposizioni pubblicate prima del 1° gennaio 1970, salvo quelle ricomprese nei settori esclusi, “dovrebbero oggi considerarsi abrogate”. Argomenti di segno contrario non sono rinvenibili nella sentenza n. 80 del 2012, che in nessuna sua parte prende posizione sulla natura del decreto del 2009, né nella sentenza n. 346 del 2010. Quest'ultima ha soltanto escluso, in riferimento a una normativa statale asseritamente lesiva di competenze provinciali in materia di toponomastica, che il decreto “salva-leggi” ne avesse determinato la reintroduzione o reviviscenza, avendo semplicemente confermato la vigenza della disciplina in questione sul presupposto che non l'avesse mai perduta. Invero, tale decreto non è dotato di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi, in quanto “l'unico compito ad esso attribuito dal legislatore delegante era quello di salvare dall'abrogazione, sottraendole alla portata della clausola ghigliottina, le disposizioni la cui permanenza in vigore era dal Governo ritenuta indispensabile”; la sua funzione normativa “non è certo quella di introdurre nell'ordinamento giuridico norme nuove, ma quella di confermare la persistente e immutata efficacia di altre disposizioni, sottraendole all'effetto abrogativo generalizzato della clausola”. Il principio e criterio direttivo che precludeva al delegato di mantenere in vigore disposizioni abrogate tacitamente o implicitamente è “logicamente e coerentemente correlato a finalità e oggetto della delega: se il legislatore delegante è

voluti intervenire per eliminare le norme primarie pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ancora vigenti, sebbene oramai non indispensabili, sarebbe stato intimamente contraddittorio prevedere o ammettere che il legislatore delegato potesse decidere di salvare dall'abrogazione generalizzata norme già implicitamente abrogate, ovverosia norme già non più vigenti, perché incompatibili con norme (...) successive". Inoltre, esso tiene in debita considerazione la peculiarità dell'abrogazione tacita o implicita. Infatti, "se le forme paradigmatiche nelle quali è possibile l'abrogazione, positivamente previste dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, sono espressive di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera", "l'abrogazione tacita o implicita si distingue da quella espressa o per nuova disciplina della materia in modo particolarmente significativo. In tale forma di abrogazione, (...) non esistendo dichiarazione normativa ufficiale che accerti l'antinomia e vincoli tutti gli operatori giuridici, il contributo offerto dall'interprete nel riconoscimento e nella determinazione dell'effetto abrogativo, non sempre di pronta e agevole percezione, è particolarmente rilevante, comportando spesso incertezza ed opinabilità nelle soluzioni e conseguente possibilità di esiti interpretativi difformi ed opposti". Il legislatore delegante, con il riferito principio e criterio direttivo, ha chiamato il Governo – nell'attività di ricognizione e di eventuale salvezza delle disposizioni pubblicate prima del 1° gennaio 1970 e ancora vigenti – a una reiterata valutazione circa la compatibilità o meno delle norme da salvare con norme successive, per escluderne la già avvenuta abrogazione tacita. Nel caso di specie, la violazione del criterio direttivo, in cui si concreta l'accertato vizio di eccesso di delega (sentenza n. 5 del 2014), è stata riscontrata nella prevista salvezza di una norma ormai tacitamente abrogata anteriormente al d.lgs. del 2009. L'art. 8 della legge n. 991 del 1952 aveva un duplice contenuto, prevedendo agevolazioni fiscali per i territori montani e l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati per i terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare. Il d.P.R. n. 645 del 1958, dettando una nuova disciplina, ha tacitamente abrogato l'art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; la sentenza n. 370 del 1985 ne ha dichiarato l'illegittimità nella parte in cui non prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri. Infine, l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988 ha introdotto una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani, implicitamente sostitutiva di detta esenzione. La Corte ha riconosciuto un'"assoluta incompatibilità tra le norme" ricavabili dagli artt. 8 della legge n. 991 del 1952 e 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988: "per una medesima fattispecie – i contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo – le due norme pongono conseguenze giuridiche inconciliabili, tali che l'applicazione dell'una non può che comportare la non applicazione dell'altra. La norma risalente al 1952 prevedeva, infatti, un regime di esenzione totale dal pagamento di tali contributi a favore dei datori di lavoro agricolo operanti in territori montani". La norma del 1988 "ha introdotto, invece, una disciplina non di esenzione, ma in base alla quale i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, dovuti dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani, sono fissati in misura ridotta rispetto a quella ordinaria".

#### ***5.3.10.5. Il Terzo settore (la disciplina dell'Organismo nazionale di controllo e degli organismi territoriali di controllo)***

La sentenza n. 185 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento all'art. 76 Cost., degli artt. 64 e 65 (quest'ultimo nel testo introdotto dal d.lgs. n. 105 del 2018), del d.lgs. n. 117 del 2017 che disciplinano gli organismi territoriali di controllo (OTC) e l'Organismo nazionale di controllo (ONC), attribuendo a quest'ultimo funzioni di governo del sistema del "Terzo settore". Per le ricorrenti il legislatore delegato avrebbe accentrato in capo all'ONC tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi di cui alla legge delega n. 106 del 2016. La Corte ha evidenziato che tale legge delinea una rete tra organismi regionali, sovraregionali e nazionale da costituirsi con decreto ministeriale, così come previsto dagli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017, la cui composizione tiene conto principalmente dei soggetti del Terzo settore e, nel caso degli OTC, delle esigenze territoriali. La Corte, pur riconoscendo che la normativa statale ricordata realizza "una forma accentuata di coordinamento dal centro", ha ritenuto che si tratta di "aspetti di merito, che rientrano nella discrezionalità del legislatore delegato". È stato, inoltre, evidenziato che il ruolo svolto al centro con funzioni di vigilanza su soggetti privati è attribuito all'ONC che, anche se costituito con atto ministeriale, non è un organismo pubblico ma privato, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile.

**5.3.10.6. La non reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva delle ingiunzioni amministrative ex artt. 22 della legge n. 689 del 1981 e 2 del r.d. n. 639 del 1910.**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

**5.3.10.7. La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *Le condizioni di invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei giudizi di legittimità costituzionale (rilevanza sovranazionale della disciplina scrutinata)* in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

**5.3.10.8. La rigida e inadeguata tutela per equivalente dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU (o ad altri strumenti del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali)*.

**5.3.10.9. Il riassetto delle competenze, nel segno di una marcata centralizzazione, in materia di VIA**

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionali, promosse in riferimento all'art. 76 Cost., di molteplici disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017 che – in attuazione della legge delega n. 114 del 2015, al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 (che modifica la direttiva 2011/92/UE) – disciplina la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Per le Regioni ricorrenti la menzionata legge delega non avrebbe autorizzato il legislatore delegato a intervenire sul riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli istituzionali, specificamente nella direzione di una marcata attrazione delle competenze verso il centro. In via preliminare la Corte, dopo avere escluso la legge n. 114 del 2015 dal novero delle deleghe di mero riassetto o riordino, ha evidenziato “che i principi e criteri direttivi della (...) delega, (...) necessariamente integrati con le indicazioni recate dalla direttiva europea da attuare, prefiguravano, al contrario, una complessiva riforma – ben oltre, dunque, il mero riassetto privo di innovazioni – di un settore strategico per la tutela ambientale quale è la VIA”. Per la Corte, alla luce anche della relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, la modifica della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti prevista dalle disposizioni impugnate non è estranea alla *ratio* della delega. Infatti, anche se la “centralizzazione” delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva “la soluzione prescelta dal legislatore delegato è frutto legittimo dell'esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega”, in particolare al fine di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole. L'esclusione del vizio dell'eccesso di delega, però, non significa che la disciplina censurata “sia per ciò solo rispettosa delle competenze regionali costituzionalmente garantite: questa, infatti, è valutazione di tutt'altro tenore, che va condotta alla stregua di parametri diversi da quelli concernenti la conformità delle disposizioni impugnate alla delega legislativa”. La Corte, infine, ha escluso l'asserito contrasto della disciplina censurata con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dalla legge delega che imporrebbe al Governo, nei casi in cui si verificano «sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse», di individuare procedure rispettose dei «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione» e delle «competenze delle regioni e degli altri enti territoriali». Infatti, “proprio la consistente varietà di discipline e sovrapposizioni di competenze ad aver determinato in misura rilevante, oltre ad una incongrua varietà di disposizioni procedurali, una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale”, compromettendo in tal modo gli opposti obiettivi perseguiti dalla nuova direttiva europea.

#### ***5.3.10.10. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile***

La sentenza n. **212** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 3, lett. c), n. 2), del d.lgs. n. 5 del 2017, il quale dispone che le schede anagrafiche delle parti dell'unione civile debbono essere intestate con il cognome posseduto prima della costituzione dell'unione stessa. La delega, contenuta nella legge n. 76 del 2016, ha ad oggetto "l'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della stessa legge sulle unioni civili, con salvezza delle disposizioni da essa direttamente introdotte, e in particolare di quella di cui all'art. 1, comma 10, dedicato alla disciplina del cognome comune delle unioni civili". Quest'ultima disposizione riconosce alle parti dell'unione la facoltà di adottare un cognome unico, scegliendolo tra quello dell'una o dell'altra, oppure di mantenere i rispettivi cognomi, rinunciando a contraddistinguere il vincolo con un cognome comune e condiviso. In ogni caso, la scelta è operata per la durata dell'unione. Anche "nella relazione illustrativa che accompagna lo schema del d.lgs. n. 5 del 2017, si rileva che una vera e propria variazione anagrafica del cognome della parte dell'unione civile avrebbe effetto solo per la durata dell'unione". Tale rilievo, secondo la Corte, "sottintende la contraddittorietà e l'irragionevolezza insite nell'attribuire alla scelta compiuta dalle parti dell'unione civile un effetto, la variazione del cognome anagrafico, che è nell'ordinamento tendenzialmente definitivo e irreversibile, mentre nella specie sarebbe temporaneo e limitato alla durata dell'unione". La considerazione di tale delimitazione temporale ha guidato il legislatore delegato che, nell'escludere la valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile, ha coerentemente sviluppato i principi posti dalla legge di delega.

#### ***5.3.10.11. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile***

La sentenza n. **212** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 8 del d.lgs. n. 5 del 2017, il quale – dettando una disciplina transitoria delle unioni civili costituite nell'intervallo temporale tra il d.P.C.M. n. 144 del 2016 e il d.lgs. n. 5 del 2017 – prevede l'annullamento, ad opera dell'ufficiale dello stato civile, delle variazioni anagrafiche già effettuate, relative alla scelta del cognome comune. L'art. 1, comma 10, della legge n. 76 del 2016 riconosce alle parti dell'unione la facoltà di adottare un cognome unico, scegliendolo tra quello dell'una o dell'altra, oppure di mantenere i rispettivi cognomi, rinunciando a contraddistinguere il vincolo con un cognome comune e condiviso. In ogni caso, la scelta è operata per la durata dell'unione. Anche "nella relazione illustrativa che accompagna lo schema del d.lgs. n. 5 del 2017, si rileva che una vera e propria variazione anagrafica del cognome della parte dell'unione civile avrebbe effetto solo per la durata dell'unione". Pertanto, "il legislatore delegato ha dapprima esplicitato il significato del principio posto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 76 del 2016, escludendo la valenza anagrafica del cognome comune. Con il successivo art. 8, e sempre al fine dell'adeguamento della disciplina dello stato civile, ha previsto la caducazione delle annotazioni effettuate medio tempore, in applicazione di una fonte normativa, provvisoria e di carattere secondario, non coerente con i principi della delega".

### ***5.4. La decretazione d'urgenza***

#### ***5.4.1. I presupposti costituzionali***

"Sin dalla sentenza n. 29 del 1995 la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che i presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. costituiscono requisiti di validità dei decreti-legge e che perciò rientra nei poteri di questa Corte verificarne la sussistenza. Altrettanto costantemente, peraltro, questa Corte ha ritenuto di dover circoscrivere il suo sindacato alla evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione dei decreti-legge: infatti, l'art. 77 Cost. è connotato da «un largo margine di elasticità» (sentenza n. 171 del 2007; si veda anche la sentenza n. 93 del 2011), sicché solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione (da ultimo sentenza n. 170 del 2017). Al fine di giudicare sui presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha dato rilievo a una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci: titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione,

lavori parlamentari”. Così la sentenza n. 5.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato alla verifica dell’evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall’art. 77, secondo comma, Cost., o della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). (...) Ai fini del riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che [l]a urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenza n. 22 del 2012)”. Così la sentenza n. 137 per la quale si rinvia alla voce *Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

#### **5.4.2. L’urgenza e il differimento del risultato**

“(…) questa Corte ha ancora di recente rilevato che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017)”. Così la sentenza n. 5.

#### **5.4.3. I presupposti costituzionali in relazione a norme non auto-applicative richiedenti ulteriori misure attuative (la disciplina delle banche popolari)**

La sentenza n. 99 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, in materia di riforma della disciplina delle banche popolari. La prima censura esaminata dalla Corte concerne la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., per l’asserita carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Specificamente, il d.l. n. 3 del 2015 introdurrebbe norme in gran parte non auto-applicative, richiedenti ulteriori misure attuative, in contrasto con la previsione generale dell’art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. La Corte, respinge la censura ricordando che la sentenza n. 287 del 2016 ha dichiarato non fondata un’identica questione promossa in via principale dalla Regione Lombardia, che aveva impugnato l’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 anche per la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, sulla base di argomentazioni in gran parte analoghe. Così testualmente argomentava la ricordata sentenza: “secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[...] il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall’art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007)». E si prosegue affermando che le ragioni giustificative esposte nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015 (dove si fa riferimento alla straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei) e le diffuse considerazioni svolte nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione (dove sono menzionate anche le forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell’Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni), «[...] che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all’adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull’erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere», così come «escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà». Anche per quanto riguarda la natura di riforma di sistema della normativa impugnata, che ne impedirebbe l’adozione con decreto-legge, si devono richiamare le conclusioni della citata sentenza n. 287 del 2016, secondo cui la normativa in esame «non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario», poiché, «[p]er quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema». Inoltre, la Corte afferma che “la

presenza, nel contesto della normativa introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, che richiedono per tale motivo norme di attuazione, non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente". L'ulteriore argomento della diversità e dell'eterogeneità degli ambiti materiali di intervento del d.l. n. 3 del 2015, al cui interno si potrebbero rinvenire norme dal più disparato contenuto viene pure respinto sulla base di quanto già osservato con la sentenza n. 287 del 2016: «[l']eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto».

#### **5.4.4. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)**

##### **5.4.4.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori**

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondate, in riferimento a tutte le censure, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 2, 3, 4 e 6-*ter*; 3; 3-*bis*; 4; 5; 5-*quater* e 7 del d.l. n. 73 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'introduzione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Il primo motivo di censura si incentra sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione. Secondo la Regione, non sussisterebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza: il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l'intervento del Governo. La Corte, ricordata la giurisprudenza costituzionale sui presupposti di necessità e urgenza (sentenze n. 29 del 1995, n. 171 del 2007, n. 93 del 2011, n. 170 del 2017), e valutata una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci (titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari), conclude per la sussistenza dei contestati presupposti, non reputando convincenti gli argomenti spesi in senso contrario dalla Regione Veneto. In definitiva, la Corte ritiene che: “[a] fronte di una copertura vaccinale insoddisfacente nel presente e incline alla criticità nel futuro, (...) rientri nella discrezionalità – e nella responsabilità politica – degli organi di governo apprezzare la sopraggiunta urgenza di intervenire, alla luce dei nuovi dati e dei fenomeni epidemiologici frattanto emersi, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione”. Ribatte, poi, in particolare, all'argomento che contesta l'efficacia immediata dei provvedimenti, osservando che la normativa in esame dispone un obbligo non differibile, sia pure scandendo specifici termini per ciascuna delle vaccinazioni previste e articolando i necessari passaggi procedurali, secondo una tecnica normativa ragionevole, considerata la capillarità dell'impatto. In ogni caso, ribadisce quanto di recente ha rilevato: “«la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017)”. Infine, la Corte respinge l'argomento secondo cui le coperture vaccinali aumenterebbero spontaneamente in caso di recrudescenza di malattie attualmente assenti dal territorio nazionale, affermando che la copertura vaccinale è strumento di prevenzione e richiede di essere messa in opera indipendentemente da una crisi epidemica in atto e che una tale considerazione rivela una indebita sovrapposizione concettuale tra urgenza del provvedere ed emergenza sanitaria.

#### **5.5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa**

##### **5.5.1. L'obbligo di copertura e la clausola di invarianza o neutralità finanziaria (il caso delle vaccinazioni obbligatorie)**

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondate, in riferimento a tutte le censure, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 2, 3, 4 e 6-*ter*; 3; 3-*bis*; 4; 5; 5-*quater* e 7 del d.l. n. 73 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'introduzione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Uno dei motivi di ricorso è costituito dalla violazione dell'art.

81, terzo comma, Cost., con ridondanza sull'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119, primo e quarto comma, Cost. L'art. 81, terzo comma, Cost. "sancisce il principio di analitica copertura degli oneri finanziari, del quale costituisce puntualizzazione tecnica l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (...). Si tratta di un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013). Per tutti i nuovi oneri, occorre fornire una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte" (sentenza n. 183 del 2016). L'obbligo di copertura "deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, e deve altresì valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri" (sentenza n. 237 del 2013). Quanto alla clausola di invarianza, ricorda che "[p]iù volte, sulla base delle considerazioni predette, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n. 212 del 2013). In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse «una mera clausola di stile, priva di sostanza» (sentenza n. 18 del 2013)". Ciò posto, la Corte ritiene che, nel caso di specie, la clausola di invarianza, nel breve periodo e tenuto conto della necessità dell'immediato intervento, non sia implausibile. Depone in questo senso principalmente il fatto che sono divenute obbligatorie vaccinazioni che precedentemente erano già consigliate e offerte gratuitamente a tutta la popolazione, nonché la circostanza che i tassi di copertura vaccinale erano già molto alti. "D'altra parte, [conclude la Corte] la quantificazione dei maggiori oneri conseguenti all'applicazione delle nuove norme è oggettivamente difficile, tenuto conto del numero, della varietà e delle peculiarità dei fattori: primo fra tutti, il tasso di adempimento spontaneo (o, invertendo la prospettiva, l'eventuale permanenza di un certo tasso di assenteismo) da parte della popolazione. In questa situazione, anche a voler applicare canoni prudenziali, qualsiasi previsione presenterebbe margini di incertezza ineliminabili".

### **5.5.2. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 139, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

### **5.5.3. La destinazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione al solo finanziamento di interventi inclusi nel Patto per il Sud**

La sentenza n. 172 ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., gli artt. 23 e 26 della legge siciliana n. 16 del 2017 che autorizzavano, rispettivamente, la spesa di due milioni di euro, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto; e la spesa di due milioni di euro, a valere sul medesimo Fondo, per istituire un fondo a sostegno delle imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche ovvero per favorirne la defiscalizzazione. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è disciplinato dal d.lgs. n. 88 del 2011, il cui art. 4 gli attribuisce la natura di strumento di finanziamento nazionale che concorre alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio economico e sociale nelle diverse aree del Paese. Esso rientra nell'ambito delle risorse aggiuntive a quelle dei fondi strutturali europei, per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, e ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei fondi strutturali. In relazione al periodo di programmazione 2014-2020, l'art. 1, comma 703, della legge di stabilità 2015 ha previsto che la dotazione finanziaria del fondo è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuate dall'autorità politica per la coesione e ripartite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Tale normativa ha impresso alle risorse del fondo una destinazione vincolata che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (sentenza n. 272 del 2011). La delibera CIPE n. 26 del 2016 ha assegnato alla Sicilia risorse pari a 2.320,4 milioni di euro per

l'attuazione degli interventi contenuti nel Patto per lo sviluppo della Regione. Il Patto ha selezionato cinque settori prioritari: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico e attività produttive; turismo e cultura; sicurezza, legalità e vivibilità del territorio; e, all'interno di ciascuna area di riferimento, ha individuato gli interventi da realizzare. Tuttavia, quelli del settore ambiente non comprendono alcun progetto relativo allo smaltimento dell'amianto, la cui copertura finanziaria non può, pertanto, essere individuata dalla Regione nelle risorse a destinazione vincolata del fondo per lo sviluppo e la coesione. Allo stesso modo, nell'ambito relativo allo sviluppo economico e alle attività produttive, non figurano progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche. Le misure contemplate dalle censurate disposizioni sono così risultate prive di copertura finanziaria.

#### ***5.5.4. L'utilizzazione del fondo di riserva a copertura di una spesa relativa a un esercizio successivo a quello del prelievo***

I principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa". È questo il principio sancito dalla sentenza n. **138** che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 7 del 2017 che prevede percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione, al di fuori dell'ambiente ospedaliero, delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico con rianimazione cardiopolmonare e degli elementi di primo soccorso. La Corte ha dato alla singolare formulazione della norma l'unica accezione conforme a Costituzione e, ancor prima, a elementari canoni di razionalità, ritenendo che il legislatore regionale – dopo aver quantificato, con specificazione annuale, la spesa del triennio – si è preoccupato di prelevare le risorse dal fondo di riserva 2017 per il biennio 2017-2018. Nell'occasione è stato, altresì, chiarito che “nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza”.

#### ***5.5.5. La copertura di interventi sociali e professionali con il fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria (preclusa al legislatore regionale)***

La sentenza n. **247** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge molisana 24 ottobre 2017, n. 16, che disciplinava l'erogazione di servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo. L'art. 11 riguardava percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi pervasivi dello sviluppo, e introduceva disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi. L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprendeva anche gli interventi in questione. Tali interventi, poiché attinenti a profili sociali e professionali, non potevano essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria. Le disposizioni impugnate violavano, pertanto, l'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di copertura della spesa.

#### ***5.5.6. I casi relativi ai bilanci regionali***

La sentenza n. **147** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 4 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017 e, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della medesima legge, che istituiva il

Servizio di sociologia del territorio quale nuovo servizio sociale regionale da garantire in ogni ambito territoriale con la presenza di almeno un operatore sociologo, definendone compiti, attività e requisiti. In via preliminare la Corte ha ricordato, in linea col proprio costante orientamento, che “la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle ‘professioni’ deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenza n. 98 del 2013)”. Nel caso di specie, è stato escluso che la disciplina censurata mirasse ad introdurre una nuova figura professionale in quanto dall’impianto complessivo, dallo scopo e dal contenuto essa era volta “semplicemente ad assicurare ai cittadini della Regione Campania una serie di servizi specifici della professione del sociologo, senza interferire in alcun modo nell’ambito delle competenze attribuite a questo dalla disciplina statale”. Alla luce di tali considerazioni, è stata dichiarata l’infondatezza delle questioni anche in relazione alle dedotte violazioni del principio di ragionevolezza, di cui all’art. 3 Cost., e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all’art. 97 Cost. Ciò proprio perché le norme denunciate non disciplinavano di una professione, ampliandone o restringendone le attività di spettanza, ma si limitavano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia. In termini analoghi, è stata esclusa la lesione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell’ordinamento civile in quanto le disposizioni impugnate non contenevano alcuna statuizione volta a regolamentare istituti tipici riconducibili a tale materia di competenza statale. La Corte, però, ha ravvisato l’illegittimità costituzionale in quanto la norma scrutinata non presentava alcuna quantificazione della spesa derivante dall’applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017. Non è stata condivisa, infatti, la tesi in base alla quale la normativa in questione non implicasse nuove e maggiori spese poiché essa “istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l’attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo”.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **196**, la voce *L’istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **238**, la voce *Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie* in *Le materie concorrenti – Il coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

## **5.6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale**

### **5.6.1. La salvezza dei procedimenti di spesa in corso a tutela di diritti costituzionali delle persone**

“Nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003), oppure ha precisato che «la caducazione di tale norma [...] non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone» (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004). Poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all’eliminazione delle barriere architettoniche), si precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti”. Così la sentenza n. **74**.

### **5.6.2. Il giudicato costituzionale**

La sentenza n. **101** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016 per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.). La Corte premette che una questione siffatta riveste carattere di priorità logica, perché «attiene all’esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 231 del 2017). Aggiunge che “in tema di

violazione del giudicato costituzionale «ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda “mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero “ripristinare o preservare l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017)”. Per l’esame della questione si rinvia alla voce *Il riparto del gettito da imposizione locale immobiliare in L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – I tributi*.

### **5.6.3. Le sentenze manipolative**

#### **5.6.3.1. Additiva di principio con invito a provvedere al legislatore e temporanea applicazione di norme esistenti**

“Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l’adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell’intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza «le materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati. Conclusivamente, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali». Così la sentenza n. 120.

#### **5.6.3.2. Le additive di principio quale fondamento dell’obbligo del giudice di ricercare all’interno del sistema la soluzione più corretta delle controversie**

“Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l’adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell’intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza «le materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati. Conclusivamente, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali». Così la sentenza n. 120.

#### **5.6.3.3. Ammissibilità di un dispositivo additivo sostitutivo ove la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata sia univocamente orientata da un principio dell’ordinamento**

“La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata è univocamente orientata dallo stesso principio settoriale del sistema tributario nel senso dell’innesto della previsione, in positivo, del beneficio derivante agli immobili del comprensorio di bonifica come presupposto dell’assoggettamento alla contribuzione consortile, invece della (e quindi in sostituzione della) non rilevanza del beneficio fondiario testualmente prevista dalla medesima disposizione denunciata. La possibilità di dispositivo additivo

sostitutivo è, da tempo, riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 20, n. 22 e n. 120 del 2018)”. Così la sentenza n. **188**.

#### ***5.6.4. Interventi a tutela di diritti fondamentali e necessità di “opportuni rimedi” a carico del legislatore***

“Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento rispetto alla disciplina – non sottoposta in questa sede a scrutinio di legittimità – dettata dallo stesso articolo [...]. Tuttavia, tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata; e ciò in base al costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui anche se «[q]ualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici [...] questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale» nell’ambito del sistema (sentenza n. 317 del 2009). Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia”. Così la sentenza n. **149**.

### ***5.7. Gli atti normativi secondari***

#### ***5.7.1. Le linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili***

“Secondo l’indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell’ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 307 del 2013 e n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali – ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento – sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell’art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). E si rinvencono, altresì, nelle “Linee guida”, di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 275 del 2012), essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011). Per cui la «ponderazione concertata», imposta dal comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011), assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» della materia (sentenza n. 307 del 2013)”. Così la sentenza n. **14**, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale, e, in particolare, al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Questione dichiarata non fondata in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.).

“Con la sentenza n. 99 del 2012 si è affermato che «Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione». Tali principi sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011, invocati dal ricorrente come parametri interposti, ciascuno dei quali ha dato attuazione ad una direttiva dell’Unione europea. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell’Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell’elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del SEE). In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in

attuazione del comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e richiamate nel d.lgs. n. 28 del 2011. Si tratta di atti di formazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (così sempre la sentenza n. 99 del 2012)". Così la sentenza n. 69.

### ***5.7.2. Il presunto potere regolamentare con effetto delegificante della Banca d'Italia***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 99, la voce *La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso in I rapporti economici – La proprietà*.

## **6. Il Governo**

### ***6.1. Le scelte di bilancio riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari***

Afferma la sentenza n. 84, confermando giurisprudenza consolidata, che le scelte di bilancio comportano «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», in quanto si tratta di «scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», pur non potendo, naturalmente, costituire «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (sentenza n. 188 del 2015).

## **7. La pubblica amministrazione**

### ***7.1. I principi***

#### ***7.1.1. L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione***

“(…) per costante giurisprudenza costituzionale, «il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto» (ordinanza n. 84 del 2011; in tal senso, sentenze n. 65 del 2014 e n. 272 del 2008; ordinanza n. 408 del 2008)”. Così la sentenza n. 91.

Si veda, in relazione alla sentenza n. 139, la voce *L'istituzione del Sistema informativo per il biologico in Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. 241, la voce *La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta in Le autonomie speciali – Regione Valle d'Aosta*.

#### ***7.1.2. I principi di buon andamento dell'amministrazione e di legalità nel procedimento amministrativo***

“Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida, secondo cui «[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]». È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a

confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. In definitiva viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità – anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale”. Così la sentenza n. **69**.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **177**, la voce *La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio* in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

### **7.1.3. Il buon andamento della pubblica amministrazione e la coerenza della legge di bilancio**

“(…) nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi. La sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016). La riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015)”. Così la sentenza n. **101**.

## **7.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni**

### **7.2.1. L'accesso ai pubblici uffici**

#### **7.2.1.1. Il passaggio ope legis di personale da enti privati ad amministrazioni pubbliche**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **40**, la corrispondente voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Regione Sardegna*.

### **7.2.2. Il rapporto d'impiego**

#### **7.2.2.1. La maggiorazione per il periodo di servizio di volo, beneficio riservato ai militari che avevano maturato il diritto a pensione alla cessazione dal servizio**

La sentenza n. **39** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa costituita «nell'assicurazione per

l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale» a favore del dipendente civile o del militare che «cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio». In particolare, la disposizione censurata correla la posizione assicurativa al servizio effettivo, e non già al servizio utile, comprensivo della maggiorazione legata ai particolari servizi prestati, quali, come nel caso di specie, quella di un terzo prevista dall'art. 20 dello stesso d.P.R. per il periodo di servizio di volo prestato alle dipendenze dell'Aeronautica militare. Per la Corte, la scelta di limitare la concessione del suddetto beneficio solo ai militari e ai dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquistato il diritto alla pensione non contrasta con il principio di eguaglianza. Infatti, per coloro i quali non abbiano raggiunto l'anzianità utile al conseguimento della pensione «il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, che 'assolve una funzione di tutela previdenziale' e garantisce al lavoratore l'erogazione 'di un trattamento pensionistico, secondo le regole dell'assicurazione generale obbligatoria' (sentenza n. 113 del 2001, punto 6. del Considerato in diritto)». In altri termini, la scelta di ancorare la posizione assicurativa al solo servizio effettivo, senza computare la maggiorazione figurativa per gli speciali servizi prestati rientra «nel quadro di un temperamento non irragionevole tra l'adeguatezza della tutela previdenziale e la sostenibilità degli oneri necessari a salvaguardarla», senza sacrificare in misura sproporzionata i diritti di chi non abbia raggiunto l'anzianità utile a ottenere la pensione. In tale ipotesi, infatti, la legge, oltre a prevedere la costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, «riconosce i particolari servizi prestati, che concorrono a determinare l'indennità *una tantum* corrisposta all'atto della cessazione dal servizio (artt. 42 e 52 del d.P.R. n. 1092 del 1973)».

#### **7.2.2.2. Il diritto di associazione sindacale dei militari**

La sentenza n. 120 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11 CEDU e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, *Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil)* contro Francia; nonché all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea – dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali». Per la Corte il divieto assoluto di costituire associazioni sindacali, previsto per i militari dalla disposizione censurata, contrasta innanzitutto con l'art. 11 CEDU, nel significato attribuitole dalla Corte di Strasburgo. La norma convenzionale, infatti, al paragrafo 1 riconosce il diritto di associazione sindacale, il cui esercizio non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge, anche se poi al paragrafo 2, secondo periodo, precisa che la norma non osta a che «restrizioni legittime» siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato. Tali previsioni sono state oggetto delle recenti sentenze della Corte di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell'uomo), casi *Metelly* e *ADefDroMil*, in cui veniva in rilievo la costituzione di un'associazione professionale a carattere sindacale fra militari, associazione dichiarata incompatibile dalle autorità francesi con l'allora vigente articolo L.4121-4 del *code de la Défense*. In tali occasioni la Corte EDU – in conformità con i principi già enunciati nella sentenza della grande camera 12 novembre 2008, *Demir e Baykara contro Turchia* (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali), e poi richiamati nella successiva pronuncia *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) contro Spagna*, resa il 21 aprile 2015 dalla terza sezione della Corte EDU (con riguardo ad un sindacato costituito da funzionari di polizia) – ha illustrato i principi generali della propria giurisprudenza in materia. In particolare è stato ricordato «che l'art. 11, paragrafo 1, delinea la libertà di associazione sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione (paragrafo 55 della sentenza *Matelly*, paragrafo 41 della sentenza *ADefDroMil*)» e «che il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo non esclude alcuna categoria professionale dal proprio ambito di applicazione», ed è stato chiarito che «rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre 'restrizioni legittime', ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione (*'l'essence même du droit'*), senza i quali verrebbe meno il contenuto di tale libertà, quale è il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi, dato che *'le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels'*».

Analogamente la Corte ha ritenuto la disciplina italiana in contrasto anche con l'altro parametro evocato rappresentato dall'art. 5 della Carta sociale europea avente un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU. Non è stata ritenuta fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prevede il divieto di «aderire ad altre associazioni sindacali», da cui deriva che le associazioni in questione devono essere composte solo da militari e che esse non possono aderire ad associazioni diverse. Entrambe le norme internazionali menzionate, infatti, riconoscono la possibilità che la legge adotti restrizioni nei confronti di determinate categorie di pubblici dipendenti. Ciò, del resto, è coerente anche con i nostri principi costituzionali, oggetto di approfondite ricostruzioni ed analisi nelle sentenze n. 126 del 1985, n. 278 del 1987 e n. 449 del 1999. In tale ultima pronuncia, in particolare, la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge n. 382 del 1978, in relazione all'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, Cost., sostanzialmente identico alla disposizione censurata in quanto prevedeva che «I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali» – dichiarò non fondata la relativa questione, affermando la sussistenza di peculiari esigenze di «coesione interna e neutralità», che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali e sottolineando che l'art. 52, terzo comma, Cost. «parla di “ordinamento delle Forze armate”, non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione». Infine, la Corte – per evitare vuoti normativi che avrebbero rappresentato un impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale e in attesa dell'intervento del legislatore – ha rinvenuto nell'ordinamento condizioni e limiti all'esercizio di tale diritto, idonei a tutelare i valori costituzionali operanti in materia. Più specificamente, quanto alla costituzione delle associazioni sindacali può trovare applicazione la non censurata disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui «La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa». Quanto, poi, agli statuti delle associazioni, essi vanno sottoposti agli organi competenti e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia. A tal fine, la Corte ha ricordato il fondamentale principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari. Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico. Così pure rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla “difesa della Patria”; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione. Quanto ai limiti dell'azione sindacale, poi, è stato ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero. “Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 31 del 1969)”. Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, “è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza ‘le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale’. Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati”.

### ***7.2.2.3. Il trattenimento in servizio dei magistrati***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, la voce *L'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio e la tutela del diritto alla pensione minima* in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati*.

### ***7.2.2.4. L'istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **196**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

#### **7.2.2.5. Il passaggio dei dipendenti pubblici dal TFS al TFR: soppressione del contributo obbligatorio a carico dei lavoratori e corrispondente riduzione della retribuzione lorda**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

#### **7.2.2.6. Il ruolo della contrattazione collettiva**

Nell'ambito del lavoro pubblico (sentenza n. 178 del 2015), la contrattazione collettiva "è chiamata a garantire efficace tutela ai principi di rango costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), della proporzionalità della retribuzione (art. 36 Cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), in un'ottica di razionale impiego delle risorse pubbliche". Così la sentenza n. **213**.

#### **7.2.2.7. Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale)**

Si veda, in riferimento alla sentenza n. **238**, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

#### **7.2.2.8. La tutela risarcitoria in caso di illegittima utilizzazione dei contratti a tempo determinato per il personale del SSN**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza*.

#### **7.2.2.9. La pensione privilegiata (beneficio riservato ai comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico)**

Si veda l'analogo voce, relativa alla sentenza n. **20**, in *I rapporti economici – La previdenza*.

#### **7.2.2.10. Le controversie in materia di pubblico impiego**

La sentenza n. **6** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, impugnato - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo I, della CEDU e all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa - «nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000». La Corte non condivide l'assunto da cui muove il rimettente, secondo cui l'art. 69, comma 7, nel prevedere la decadenza dall'azione, si porrebbe in contrasto con i parametri interposti, come acclarato dalle sentenze Mottola e Staibano. Afferma la Corte che, come già rilevato con la decisione n. 123 del 2017, le dette sentenze della Corte EDU «hanno accertato, in primo luogo, la violazione del diritto dei ricorrenti all'equo processo, non essendo stato loro consentito, in concreto, di accedere a un tribunale, dal momento che il termine dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima interpretato dalla giurisprudenza come termine di proponibilità dell'azione davanti al giudice amministrativo con salvezza di azione davanti al giudice ordinario, è stato poi ritenuto termine di decadenza sostanziale. Secondo la Corte EDU, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale (e non il termine previsto dalla norma, "finalizzato alla buona amministrazione della giustizia" e "in sé non eccessivamente breve") ha impedito ai ricorrenti di ottenere tutela, nonostante avessero "adito i tribunali amministrativi in completa buona fede e sulla base di un'interpretazione plausibile delle norme sulla ripartizione delle competenze"». Sempre secondo la Corte di Strasburgo, in base a quest'ultima interpretazione – secondo cui l'art. 69, comma 7, non pone una decadenza dall'azione ma è un mero spartiacque temporale tra le giurisdizioni – i ricorrenti che avessero adito erroneamente il giudice amministrativo avrebbero potuto «riassumere» o proseguire il giudizio davanti al giudice ordinario; a seguito di un «mutamento giurisprudenziale», tuttavia, il Consiglio di Stato avrebbe impedito ai ricorrenti «di godere di questa importante tutela». In ogni caso – ribadisce ancora la Corte – «quello che non è in discussione nelle sentenze della Corte EDU è la coerenza della norma censurata dai rimettenti con i parametri convenzionali, poiché essa, di per sé, fissa un termine ispirato ad una finalità legittima e (più che) ragionevole, il che, evidentemente, esclude anche la sua illegittimità costituzionale. Del resto, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, sollevate sulla base di diversi parametri interni – nella sostanza coincidenti con quelli convenzionali invocati dal rimettente – sono state sempre rigettate da questa Corte (ordinanze n. 197 del 2006, n. 328 e n. 213 del 2005, n. 214 del 2004). L'assunto da cui muove la Corte EDU – e cioè l'effetto

sorpresa derivante dal mutamento giurisprudenziale nell'interpretazione della norma – potrebbe condurre, semmai, sussistendone i presupposti, all'applicazione dell'istituto della rimessione in termini per errore scusabile, attualmente disciplinato dall'art. 37 del d.lgs. n. 104 del 2010, ai sensi del quale «il giudice può disporre anche d'ufficio la rimessione in termini in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto»».

### **7.3. L'attività**

#### **7.3.1. La documentazione antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione**

La sentenza n. 4 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 76, 77 e 3 Cost., dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), inserito dall'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 153 del 2014, nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa. In via preliminare, va ricordato che, ai sensi dell'art. 83 del codice citato, le pubbliche amministrazioni prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare provvedimenti di natura concessoria o lato sensu autorizzatoria devono acquisire la documentazione antimafia, costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia. Il giudice remittente, chiamato a pronunciarsi della legittimità di un provvedimento di decadenza da una segnalazione certificata di inizio attività che l'amministrazione aveva adottato a causa della esistenza di un'informazione antimafia interdittiva, ha lamentato che la legge delega non avrebbe consentito di attribuire alla sola informativa antimafia gli effetti interdittivi propri della comunicazione antimafia. Infatti, nel caso all'esame del remittente, di regola un tale effetto pregiudizievole, che attiene ad un rapporto in senso lato autorizzatorio con la pubblica amministrazione, discende dall'adozione di una comunicazione antimafia interdittiva piuttosto che da un'informazione antimafia interdittiva. Tuttavia, proprio ai sensi dell'impugnato art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, tale ultima misura tiene luogo della comunicazione antimafia quando il prefetto, dopo avere consultato la banca dati nazionale unica, riscontra la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa (art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011). In altri termini, in tali casi, caratterizzati da maggiore gravità rispetto alle ipotesi nelle quali è prevista la sola comunicazione antimafia interdittiva, la disposizione censurata riconnette all'informazione antimafia interdittiva, sia l'effetto suo proprio, di inibire la stipulazione, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti con la pubblica amministrazione (art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011), sia l'effetto tipico della comunicazione antimafia interdittiva, ovvero quello di vietare i provvedimenti e le attività indicate dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, come quelle soggette a licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio. Per la Corte, anche da una analisi dell'evoluzione normativa della materia, non è ravvisabile alcun ostacolo logico o concettuale tale da circoscrivere gli effetti dell'informazione antimafia alle attività contrattuali della pubblica amministrazione, escludendone invece quelle ulteriori indicate ora dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011. Secondo la Corte, al contrario, la legge delega n. 136 del 2010, in considerazione dell'estrema gravità ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, ha concesso al legislatore delegato la possibilità di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione, alla quale corrisponde l'adozione di un'informazione antimafia, giustifichi un impedimento non alla sola attività contrattuale della pubblica amministrazione ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi nei casi ora indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011. Quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., la Corte ha così motivato: “La fattispecie delineata dall'art. 89-*bis* censurato si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva. Non è perciò manifestamente irragionevole che, secondo l'interpretazione dell'art. 89-*bis* censurato condivisa dallo stesso rimettente, a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia”.

### ***7.3.2. L'obbligo in capo al prefetto di revocare la patente di guida in correlazione a condanne per reati in materia di stupefacenti***

La sentenza n. 22 ha giudicato illegittimo, per violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), l'art. 120, comma 2, cod. strada (come sostituito dalla legge n. 94 del 2009), nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti intervenuta successivamente al rilascio della patente di guida – disponeva che il prefetto provvedesse, anziché potesse provvedere, alla revoca della patente. La disposizione, “sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida”, ricollegava, “in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (...) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità”. Ulteriore profilo di irragionevolezza è stato ravvisato nell'automatismo della revoca amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del ritiro della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione può disporre, motivandola, per un periodo non superiore a tre anni. Benché tali due misure operino su piani diversi e rispondano a diverse finalità, è apparso contraddittorio non già che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell'autorità amministrativa, anche quando il giudice penale decida di non disporre la sanzione accessoria del ritiro della patente, bensì che, “agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente)”, “mentre il giudice penale ha la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il dovere di disporre la revoca”.

### ***7.3.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica***

L'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha conosciuto in tempi recenti una significativa evoluzione in termini di disciplina, ripercorsa dalla sentenza n. 24. Con essa, sono state rigettate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo comma, Cost., 6 e 13 CEDU, dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 ove si prevede che l'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984 – il quale, a fini di adeguamento stipendiale, determinava l'anzianità del personale nominato magistrato di corte d'appello o di cassazione a seguito del concorso per esami in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che seguiva nel ruolo – si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992, perdono efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la suindicata data e non sono in ogni caso dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base di tali atti. Nello smentire l'assunto delle parti secondo cui la norma censurata farebbe salve, oltre alle sentenze passate in giudicato, anche le decisioni rese prima della sua entrata in vigore sui ricorsi straordinari, la Corte ha rammentato come, “nel regime anteriore alle riforme introdotte dalla legge n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo approvato con il d.lgs. n. 104 del 2010, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avesse natura amministrativa, anche se peculiare, trattandosi di un rimedio diretto ad assicurare la risoluzione non giurisdizionale di una controversia in sede amministrativa. In quel contesto era dunque da escludere che la conclusione del relativo procedimento amministrativo presentasse la natura o gli effetti degli atti di tipo giurisdizionale” (sentenze nn. 254 del 2004 e 298 del 1986; ordinanze nn. 357 del 2004, 301 e 56 del 2001). L'orientamento è stato confermato dalla sentenza n. 282 del 2005, resa su questione riguardante il denunciato art. 50, comma 4, sollevata dal giudice di primo grado nella controversia pendente in appello davanti al rimettente. La pronuncia, dopo aver qualificato la norma censurata come legge retroattiva di interpretazione autentica, ha escluso che la sua portata retroattiva potesse riguardare gli effetti di sentenze passate in giudicato basate su un'interpretazione in ordine alla vigenza del nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 difforme da quella imposta dal legislatore; e ha parimenti escluso, “sul presupposto della natura amministrativa del ricorso straordinario, che la sua decisione avesse natura ed effetti equivalenti a un giudicato, con la conseguenza che la salvezza del giudicato formatosi anteriormente alla

data di entrata in vigore della legge di interpretazione autentica non è anche la salvezza delle decisioni adottate, nel regime dell'alternatività, con decreto del Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario". L'intervenuta trasformazione dell'istituto – con le modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 che hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato e consentito in quella sede il promovimento di questioni di costituzionalità – non ha rappresentato una ragione sufficiente per superare le conclusioni della sentenza del 2005 sulla natura delle decisioni rese sui ricorsi amministrativi prima dell'entrata in vigore della norma censurata. “Le ricordate modifiche hanno trasformato il ricorso straordinario da antico ricorso amministrativo in un rimedio giustiziale [...] sostanzialmente assimilabile ad un giudizio, quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, sicché l'istituto ha perso la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo (sentenza n. 73 del 2014)”. Tuttavia, la trasformazione non ha agito retroattivamente, “nel senso di incidere sulla natura e sulla portata delle decisioni di ricorsi straordinari già prese in precedenza, le quali continuano a presentare la natura e la forza (non di giudicato) che l'ordinamento conferiva ad esse nel momento in cui furono assunte”. Né depongono in senso contrario i numerosi precedenti che hanno ammesso il giudizio di ottemperanza anche per l'esecuzione di decisioni su ricorsi straordinari rese prima delle riforme legislative. “In casi siffatti, invero, l'operatività delle riforme non riguarda la portata delle decisioni, ma è affermata ai soli fini del riconoscimento, in forza di una legge sopravvenuta, della giurisdizione del giudice amministrativo adito in sede di ottemperanza, e ciò in piena applicazione del principio *tempus regit actum*”.

#### **7.3.4. Il contributo unificato per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**

“(…) con riguardo alla disposizione censurata – art. 37, comma 6, lettera s), d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011 (che ha sostituito l'art. 13, comma 6-bis, d.P.R. n. 115 del 2002) il quale, nella formulazione applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*, prevede che «in tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti e per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei casi ammessi dalla normativa vigente, il contributo dovuto è di euro 600» – si palesa erroneo l'assunto del rimettente secondo cui il pagamento del contributo unificato per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sarebbe pari al doppio di quello stabilito per il ricorso al Tar-Consiglio di Stato, poiché ben diverso e articolato è il meccanismo per determinare il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, stabilendone l'importo in base al rito applicabile e alla materia oggetto del contenzioso nonché, per le ipotesi residuali, equiparandolo a quello dovuto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; [...] detta ricostruzione era tanto più necessaria in considerazione del fatto che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per il quale è dovuto il contributo unificato introdotto dalla norma impugnata, mantiene peculiari caratteristiche che non impongono comunque l'allineamento della quantificazione di detto contributo a quello previsto per il ricorso al Tar e al Consiglio di Stato, impingendo la menzionata quantificazione in scelte riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (ordinanza n. 164 del 2010, in tema di contributo unificato)”. Così la sentenza n. 136.

#### **7.3.5. Il regolamento governativo (d.P.R. n. 194 del 2016) per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi**

Si veda l'analogo voce, con riferimento alla sentenza n. 36, in *Il principio cooperativo*.

#### **7.3.6. La sanzione amministrativa pecuniaria per la sosta vietata**

La sentenza n. 111 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 7, comma 15, del d.lgs. n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), il quale prevede che «nei casi di sosta vietata, in cui la violazione si prolunghi oltre le ventiquattro ore, la sanzione amministrativa pecuniaria è applicata per ogni periodo di ventiquattro ore, per il quale si protrae la violazione. Se si tratta di sosta limitata o regolamentata, la sanzione amministrativa è del pagamento di una somma da euro 25 ad euro 100 e la sanzione stessa è applicata per ogni periodo per il quale si protrae la violazione». Per la Corte la nozione di “periodo”, in base al quale può essere reiterata la sanzione, non deve essere intesa come coincidente con il limite di durata della sosta predeterminato dall'utente tramite il pagamento della tariffa o con l'esposizione del disco orario. Sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, piuttosto, secondo la Corte è

ragionevole riferire il suddetto “periodo” alla protrazione della sosta oltre la fascia di vigenza giornaliera o infragiornaliera della sosta, limitata o regolamentata, come determinata dai regolamenti comunali. In tal modo – anche se le sanzioni per le violazioni così intese saranno certamente più gravose rispetto a quella relativa alla violazione del divieto di sosta permanente che è irrogata ogni ventiquattro ore – non può considerarsi sussistente l’eccessiva gravosità e sproporzione della sanzione denunciata dal rimettente.

### **7.3.7. Il principio di legalità della pena applicato alle sanzioni amministrative**

“(…) il principio della legalità della pena è «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967). (...) dall’art. 25 Cost., data l’ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014). Vero è che tali affermazioni sono state formulate, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello dell’irretroattività delle norme incriminatrici. Tuttavia, esse sono parimente da riferire ad altro corollario di detto principio, di rilievo nelle odierne questioni: il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie. Principio, quest’ultimo, il quale, per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l’autorità amministrativa o «il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l’illecito» (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d’irretroattività, intende «garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (ancora sentenza n. 327 del 2008). Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall’ordinamento, del resto, non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata”. Così la sentenza n. 121.

### **7.3.8. I provvedimenti di decadenza automatica (per carenza di un requisito necessario o in funzione sanzionatoria)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 161, la voce *La decadenza automatica dall’albo dei trasportatori su strada per la perdita di un requisito soggettivo necessario* in *I rapporti economici – L’iniziativa economica*.

### **7.3.9. Il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali (divieto di interferenza del legislatore regionale nella disciplina statale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 235, l’analoga voce in *Le autonomie territoriali – La funzione amministrativa*.

### **7.3.10. La vigilanza sui consulenti finanziari (la sospensione cautelare dall’esercizio dell’attività per il periodo massimo di un anno)**

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU, dell’art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 (abrogato dal d.lgs. n. 129 del 2017, a decorrere dal 20 febbraio 2018) che attribuiva alla CONSOB il potere di disporre in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione dall’esercizio dell’attività qualora il consulente finanziario abilitato all’offerta fuori sede fosse sottoposto a una misura cautelare coercitiva o fosse imputato per taluno dei reati ivi indicati (potere attualmente assegnato all’Organismo di vigilanza e tenuta dell’albo unico dei consulenti finanziari, sottoposto a controllo della CONSOB). Le censure di disparità di trattamento e di violazione dei principi di proporzionalità del sistema sanzionatorio e del *ne bis in idem* si fondavano sull’erroneo presupposto interpretativo che riconosceva impropriamente natura sanzionatoria alle misure adottate dalla CONSOB, “a fronte di un diritto vivente che induce a conclusioni di segno opposto”. Secondo l’orientamento

concorde delle supreme magistrature civili e amministrative, la disposizione “conferisce un potere avente natura di vigilanza attiva e non sanzionatoria. Questo condivisibile approdo, costante e univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza non ancora la *ratio* del provvedimento di sospensione (...) a una funzione servente o anticipatoria rispetto ad eventuali provvedimenti sanzionatori o al possibile esito di un procedimento penale in cui è coinvolto il consulente finanziario. La sospensione (...) si radica piuttosto nell’esigenza di evitare il rischio che l’allarme sociale derivante dal coinvolgimento del consulente finanziario in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia di risparmiatori e investitori nel buon funzionamento del mercato e nella correttezza degli operatori del mercato. Si tratta di un’espressione della funzione di vigilanza che, conformemente a quanto previsto dalle direttive UE, ha per obiettivi, tra gli altri: a) la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario; b) la tutela degli investitori; c) la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario (...). Trattasi perciò di una misura di natura cautelare, non sanzionatoria, posta a tutela di un interesse pubblico, che presenta aspetti di analogia con la pur diversa ipotesi della sospensione dalle cariche elettive”, già qualificata come “misura sicuramente cautelare rispondente a esigenze proprie della funzione pubblica, non assimilabile a una sanzione di natura penale” (sentenze nn. 276 del 2016 e 236 del 2015). Il provvedimento cautelare in discussione “esprime un potere discrezionale della CONSOB, che implica una ponderazione dei vari interessi in gioco: da un lato l’interesse generale a che un soggetto accusato di gravi reati non continui a esercitare un’attività delicata, quale è quella di promozione finanziaria; dall’altro quello personale del consulente imputato alla prosecuzione dell’attività professionale. Nel bilanciamento degli interessi coinvolti, l’autorità procedente deve necessariamente tenere conto del sacrificio imposto agli interessi individuali del professionista e assicurarsi che esso sia necessario e proporzionato alle finalità pubbliche perseguite”. L’esclusione della natura di sanzione sostanzialmente penale della sospensione dall’esercizio dell’attività del promotore finanziario, prevista dalla norma censurata, ha condotto a rigettare la censura di violazione del principio del *ne bis in idem*, che, nell’interpretazione offerta dalla giurisprudenza di Strasburgo, “presuppone un cumulo di procedimenti sanzionatori di natura sostanzialmente penale”. Inoltre, l’alterità di funzione della misura cautelare *de qua* rispetto a quella delle misure propriamente sanzionatorie *ex art.* 196 del t.u. finanza (adottabili a carico dei consulenti finanziari che violino le norme del testo unico o le disposizioni generali o particolari assunte in forza di esso) non ha consentito di porre validamente a raffronto la situazione dei consulenti che hanno subito la sospensione solo a titolo cautelativo e quella di coloro che l’hanno patita anche a titolo sanzionatorio. La diversità di funzione dei vari istituti non ha consentito neppure di giudicare sproporzionato o irragionevole l’eventuale cumulo dei periodi di sospensione inflitti al medesimo soggetto. “Naturalmente nelle valutazioni discrezionali che sottendono l’applicazione della misura cautelare (...), l’autorità procedente non può non tener conto degli effetti dell’eventuale sospensione subita dal consulente finanziario a titolo di sanzione amministrativa e del periodo di interdizione già disposto dal giudice penale ai sensi dell’art. 308, comma 2, cod. proc. pen., per verificare se residuino ancora ulteriori esigenze di tutela del mercato da salvaguardare”.

### ***7.3.11. La disciplina abruzzese della comunicazione unica regionale allo sportello unico delle attività produttive (divieto per il legislatore regionale di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 246, l’analogia voce in *Le materie di competenza statale esclusiva – La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

### ***7.3.12. La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (la produzione di documenti integrativi, la conferenza di servizi, il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 246, l’analogia voce in *Le materie di competenza statale esclusiva – La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

### ***7.3.13. La conferenza di servizi quale modulo organizzativo idoneo a produrre un’accelerazione dei tempi procedurali e a consentire un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti***

“Stando all’autoqualificazione operata dal legislatore statale nell’art. 29, comma 2-ter, della legge n.

241 del 1990, la disciplina della conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni. Questa Corte, dopo aver precisato che la conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti, ha però escluso che l'intera disciplina della conferenza di servizi sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, aggiungendo che essa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. (...), assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale (sentenza n. 179 del 2012). Ciò non esclude che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali. Peraltro, l'art. 29, comma 2-*quater*, della legge n. 241 del 1990 – coerentemente con la necessaria lettura finalistica della formula dei livelli essenziali delle prestazioni – consente alle Regioni e agli enti locali di prevedere livelli ulteriori di tutela, vietando loro di stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*". Così la sentenza n. 246.

#### **7.4. La finanza pubblica**

##### **7.4.1. Il principio dell'equilibrio dinamico**

"(...) questa Corte ritiene che la clausola di invarianza, nel breve periodo e tenuto conto della necessità dell'immediato intervento, non sia implausibile sì da incorrere in una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Al contempo, si deve ricordare che la legge impone al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare con puntualità e correttezza le funzioni di monitoraggio previste all'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 e, se del caso, di promuovere i provvedimenti di cui ai commi successivi, anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali. Lo impone il principio dell'equilibrio dinamico, fondato sulla continuità degli esercizi finanziari, il quale è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» e richiede che si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri, anche quando si siano verificati per cause già immanenti nella legislazione (si vedano, tra le ultime, le sentenze n. 89 del 2017, n. 280 e n. 188 del 2016, n. 155 e n. 10 del 2015)". Così la sentenza n. 5, che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità di numerose disposizioni del d.l. n. 73 del 2017 (sulle vaccinazioni obbligatorie per i minori), promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

##### **7.4.2. Il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici**

"(...) il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. [...] il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi". Così la sentenza n. 49.

##### **7.4.3. La trasparenza dei conti e il principio democratico**

"(...) va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016)". Così la sentenza n. 49.

##### **7.4.4. Le istanze unificanti del novellato art. 81 Cost.**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. 61, la voce *Il rapporto tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali (flessibilità, in funzione di prioritarie esigenze economiche, del disegno costituzionale del riparto di competenze)* in *Le autonomie territoriali – La funzione legislativa – Il riparto delle competenze*.

#### **7.4.5. La trasparenza del bilancio**

“È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sostanziosa articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)”. Così la sentenza n. 138.

### **8. La Corte dei conti**

#### **8.1. La giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti della Presidenza della Repubblica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 169, la voce *L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale* in *La Presidenza della Repubblica*.

#### **8.2. La legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, con riferimento anche, in determinati casi, a parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato**

La legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione, in riferimento all'art. 81, primo comma, Cost., fu riconosciuta alla Corte dei conti a sezioni riunite già con la sentenza n. 165 del 1963 relativamente ad un giudizio di parificazione dei rendiconti delle Amministrazioni della Cassa di Risparmio e degli Istituti di previdenza, ai sensi degli artt. 38 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Tale orientamento fu confermato dalla successiva sentenza n. 121 del 1966, riguardante un giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione siciliana, che riconobbe l'esistenza delle “condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (...), per la rimessione di questioni incidentali di legittimità costituzionale, poiché ‘il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione fra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale’ (sentenza n. 121 del 1966, n. 1 del Considerato)”. In tale pronuncia furono “evidenziati i tratti salienti di questo peculiare giudizio, che si conclude con una pronuncia adottata con le formalità della giurisdizione contenziosa (...), previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione, pronuncia che si prevedeva divenisse definitiva e insindacabile”. La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale (nella specie riferite agli artt. 76 e 81 Cost.) fu poi riconosciuta anche nell'ambito del controllo preventivo di legittimità degli atti in quanto “ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, diretta a valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, operando un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, che consente di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che (...) più difficilmente verrebbero ad essa sottoposte (sentenza n. 226 del 1976)”. A seguito della riforma della disciplina del bilancio dello Stato introdotta dalla legge n. 468 del 1978, che ha assegnato una nuova fisionomia alla struttura del bilancio, la sentenza n. 244 del 1995 riconobbe che esso “si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti e persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione”. Ne è conseguito il riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, di tutte le “leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione”. Va evidenziato che “il giudizio di parificazione, previsto dapprima solo per lo Stato e per le autonomie speciali (in relazione

all'approvazione dei rendiconti generali per le quali, pure, è stata espressamente riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, primo e quarto comma Cost. e 117, terzo comma, Cost.: sentenza n. 213 del 2008), è stato esteso alle Regioni a statuto ordinario. In questa prospettiva si è stabilito che le sezioni regionali di controllo accertano gli squilibri economico-finanziari, la mancata copertura delle spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012), in sostanza tutte le irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012)". L'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta al ricorrere di una pluralità di condizioni: "a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante 'Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali') (sentenza n. 89 del 2017)". Inoltre, "nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995) (sentenza n. 181 del 2015)". In ordine alla legittimazione della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione essa va riconosciuta, oltre che con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari, anche con riferimento ai "parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione. L'esigenza di fuggire zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni". In questi termini si è espressa la sentenza n. 196.

## **9. L'ordinamento giurisdizionale**

### **9.1. La funzione di giurisdizione**

#### **9.1.1. Il principio di autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria (non riferibilità alle giurisdizioni speciali)**

La sentenza n. 225 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 104 Cost., dell'art. 5-*sexies*, comma 8, della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 777, lett. 1), della legge n. 208 del 2015, il quale prevede che nel caso in cui i creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo propongano l'azione di ottemperanza, il giudice amministrativo nomina «ove occorra, commissario *ad acta* un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali», i cui compensi «rientrano nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti». La Corte ha ritenuto "manifestamente incongruo (...) il riferimento all'art. 104 Cost." in quanto la previsione costituzionale,

che sancisce il principio di autonomia e indipendenza della magistratura “[...] ha per oggetto le garanzie di indipendenza istituzionale della magistratura ordinaria considerata nel suo complesso (*ex plurimis*, sentenza n. 433 del 2000) e non delle giurisdizioni speciali, quale è quella del giudice amministrativo, per il quale le medesime garanzie trovano semmai fondamento nel[l’] (...) art. 108 Cost.”.

### **9.1.2. La garanzia dell’indipendenza a favore degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia (non riferibilità agli ausiliari del giudice)**

La sentenza n. 225 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all’art. 108 Cost., dell’art. 5-*sexies*, comma 8, della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall’art. 1, comma 777, lett. l), della legge n. 208 del 2015, il quale prevede che nel caso in cui i creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo propongano l’azione di ottemperanza, il giudice amministrativo nomina «ove occorra, commissario *ad acta* un dirigente dell’amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali», i cui compensi «rientrano nell’onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti». La Corte non ha ravvisato la lesione del citato parametro costituzionale che assicura l’indipendenza «degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia» in quanto esso “non è applicabile agli ausiliari del giudice, ma solo a chiunque, estraneo al personale della magistratura, partecipi all’amministrazione della giustizia con poteri e funzioni di natura giurisdizionale”. In altri termini – ribadendo considerazioni svolte in altre occasioni con riferimento alla figura del perito nel processo penale, ma che possono essere riferite a tutti gli ausiliari del giudice, compreso il commissario *ad acta* – “la garanzia costituzionale è volta a tutelare non solo l’indipendenza dei giudici togati ma anche di ‘chiunque estraneo al personale della magistratura partecipi all’amministrazione della giustizia nelle sezioni specializzate, nella giuria etc.’, con la conseguenza che ‘[e]sulla [...] dall’ambito dei soggetti tutelati dalla norma il perito che, come è pacifico, non è certamente chiamato a svolgere funzioni di natura giurisdizionale’ (sentenza n. 135 del 1982; in senso conforme, sentenze n. 2 del 1981 e n. 190 del 1974, ordinanza n. 86 del 1964)”.

### **9.1.3. La corretta interpretazione dell’art. 111, ottavo comma, Cost., alla luce dell’assetto pluralistico delle giurisdizioni**

La sentenza n. 6 ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, sollevata dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili - in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6, paragrafo I, della CEDU e all’art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa - «nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000». La Corte rimettente – chiamata a pronunciarsi quale giudice della giurisdizione – sostiene che (negli ultimi anni) si è andata affermando nella sua giurisprudenza una interpretazione “evolutiva” e “dinamica” del concetto di giurisdizione, che le consentirebbe di sindacare non solo le norme che individuano «i presupposti dell’attribuzione del potere giurisdizionale», ma anche quelle che stabiliscono «le forme di tutela» attraverso cui la giurisdizione si estrinseca. Questo concetto lato di giurisdizione sarebbe stato utilizzato per cassare una sentenza del Consiglio di Stato che aveva interpretato le norme di diritto interno in termini contrastanti con il diritto dell’Unione europea, per come acclarato da una pronuncia della Corte di giustizia successivamente intervenuta. Il caso di specie sarebbe analogo a quest’ultimo, con la particolarità che, trattandosi di norme convenzionali, solo sollevando la questione di costituzionalità si eviterebbe che la sentenza gravata espliciti effetti contrastanti con le norme sovranazionali cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione. La Corte, tuttavia, non aderisce a tale interpretazione e riscontra il difetto di rilevanza della questione sollevata, perché il ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione celerebbe, in realtà, un inammissibile ricorso per violazione di legge, non sindacabile dalla Corte di cassazione ai sensi dell’art. 111, settimo e ottavo comma, Cost.: i ricorrenti non avrebbero inteso ottenere dalle sezioni unite una statuizione sulla giurisdizione quanto, piuttosto, un ulteriore grado di giudizio, censurando un asserito *error in iudicando*. Non si tratta, dunque, di un’ordinaria questione di giurisdizione, avente ad oggetto la natura della situazione giuridica soggettiva azionata, ma dell’interpretazione ed applicazione di norme costituzionali, e in particolare del comma ottavo dell’art. 111 Cost., sicché la questione rientra nella competenza naturale della Corte costituzionale, quale interprete ultimo delle norme costituzionali e – nella specie – di quelle che regolano i confini e

l'assetto complessivo dei plessi giurisdizionali. Afferma testualmente la Corte: “La tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall’ottavo comma dell’art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato su *errores in procedendo* o *in iudicando* non può qualificarsi come una interpretazione evolutiva, poiché non è compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale. Quest’ultima attinge il suo significato e il suo valore dalla contrapposizione con il precedente comma settimo, che prevede il generale ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, contrapposizione evidenziata dalla specificazione che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione. Ne consegue che deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione di tali motivi che, sconfinando dal loro ambito tradizionale, comporti una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso. In una prospettiva di sistema, poi, la ricostruzione operata dal rimettente, parificando i due rimedi, mette in discussione la scelta di fondo dei Costituenti dell’assetto pluralistico delle giurisdizioni. La corretta interpretazione dell’art. 111, ottavo comma, Cost. e il suo ruolo determinante, ai fini della posizione costituzionale del giudice amministrativo e di quello contabile nel concerto delle giurisdizioni, sono stati messi chiaramente in luce da questa Corte. Con la sentenza n. 204 del 2004 si è infatti rilevato che l’unità funzionale non implica unità organica delle giurisdizioni, e che i Costituenti hanno ritenuto di dover tener fermo l’assetto precostituzionale, assetto che vedeva attribuita al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e, nei casi di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi ad essi inestricabilmente connessi. Nella stessa sentenza si è osservato come dai lavori dell’Assemblea Costituente emerga chiaramente che ciò comporta l’esclusione della «soggezione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti al controllo di legittimità della Corte di cassazione» e la sua limitazione «al solo “eccesso di potere giudiziario”, coerentemente alla “unità non organica, ma funzionale di giurisdizione, che non esclude, anzi implica, una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, in sistemi autonomi, ognuno dei quali fa parte a sé” (così Mortati, seduta pomeridiana del 27 novembre 1947)». Con la sentenza n. 77 del 2007, poi, occupandosi della *translatio iudicii*, questa Corte ha aggiunto che «perfino il supremo organo regolatore della giurisdizione, la Corte di cassazione, con la sua pronuncia può soltanto, a norma dell’art. 111, comma ottavo, Cost., vincolare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a ritenersi legittimati a decidere la controversia, ma certamente non può vincolarli sotto alcun profilo quanto al contenuto (di merito o di rito) di tale decisione». Ciò posto, la Corte - ricordata la giurisprudenza maggioritaria delle stesse sezioni unite che si colloca nella linea interpretativa seguita dalla giurisprudenza costituzionale – critica l’opposto filone giurisprudenziale, che argomenta la sua tesi sulla base di considerazioni che sono o prive di fondamento o estranee ad una questione qualificabile come propriamente di giurisdizione, e cioè richiamando principi fondamentali quali la primazia del diritto comunitario, l’effettività della tutela, il giusto processo e l’unità funzionale della giurisdizione: “[p]rivo di fondamento è il riferimento a quest’ultimo principio [...] attesa la non coincidenza fra unità funzionale e unità organica. Quanto all’effettività della tutela e al giusto processo, non c’è dubbio che essi vadano garantiti, ma a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione. Né l’allargamento del concetto di giurisdizione può essere giustificato dalla presunta eccessiva espansione delle ipotesi di giurisdizione esclusiva, poiché esse, come è noto, sono state da questa Corte contenute nei limiti tracciati dalla Costituzione (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004); d’altro canto, «è la stessa Carta costituzionale a prevedere che siano sottratte al vaglio di legittimità della Corte di cassazione le pronunce che investono i diritti soggettivi nei confronti dei quali, nel rispetto della “particolarità” della materia nel senso sopra chiarito, il legislatore ordinario prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» (sentenza n. 204 del 2004). L’intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell’Unione o della CEDU, [...] ancora una volta, viene ricondotto al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata) [...]. Rimane il fatto che, specialmente nell’ipotesi di sopravvenienza di una decisione contraria delle Corti sovranazionali, il problema indubbiamente esiste, ma deve trovare la sua soluzione all’interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all’art. 395 cod. proc. civ., come auspicato da questa Corte con riferimento alle sentenze della Corte EDU, nella (sentenza n. 123 del 2017)”. In conclusione, la Corte così riassume la natura del ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione: “L’«eccesso di potere giudiziario» [...] come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l’avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all’amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi

sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici. Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato nei termini puntuali che ad esso sono propri, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure proposta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento". Attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive. Alla stregua del così precisato ambito di controllo sui "limiti esterni" alla giurisdizione non è consentita la censura di sentenze con le quali il giudice amministrativo o contabile adotti una interpretazione di una norma processuale o sostanziale tale da impedire la piena conoscibilità del merito della domanda".

#### ***9.1.4. Il principio della diretta dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria: la (illegittima) previsione, a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria, di obblighi informativi ai superiori gerarchici sull'inoltro delle notizie di reato all'autorità giudiziaria***

La sentenza n. 229 – nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'approvazione dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri – ha dichiarato che non spettava al Governo della Repubblica adottare la citata disposizione, annullandola di conseguenza, nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale». La disposizione impugnata, che si inserisce in una complessa riorganizzazione dell'assetto delle Forze di polizia, riprende nella sostanza la formulazione già contenuta in una norma di carattere regolamentare, prevista per la sola Arma dei carabinieri (art. 237 del Testo Unico delle disposizioni in materia di ordinamento militare), la cui efficacia, pertanto, è estesa a tutte le Forze di polizia e la cui forza diventa quella di una fonte primaria. In via preliminare la Corte ha ricordato che il segreto investigativo è un segreto "specifico", cioè relativo a singoli atti d'indagine, non perpetuo ma, normalmente, limitato nel tempo (sentenze n. 420 e n. 59 del 1995) e che si appalesa strumentale al più efficace esercizio dell'azione penale, e la cui "inderogabilità (...) non riceve, in assoluto, 'copertura' nell'art. 112 della Costituzione" (ancora sentenza n. 420 del 1995), in quanto nello stesso sistema del codice di rito si prevede la possibilità di deroga al segreto investigativo purché ciò avvenga previo vaglio della stessa autorità giudiziaria competente. Si è soffermata, poi, sul rapporto tra tale segreto e la previsione, a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria, di un obbligo informativo ai propri superiori gerarchici in ordine all'inoltro di notizie di informative di reato all'autorità giudiziaria. Al riguardo è stato ricordato che la citata norma regolamentare è stata applicata nella prassi mediante disposizioni a carattere interno all'Arma, con le quali è stato stabilito che le segnalazioni ai superiori gerarchici debbano limitarsi a riportare gli elementi essenziali del fatto, escludendo qualsiasi aspetto di interesse investigativo e con l'osservanza degli obblighi di cui al cod. proc. pen. e delle relative norme di attuazione. È indubbio che sul versante dell'attività di polizia la disposizione censurata disciplina interessi meritevoli di tutela, quali sono, in riferimento alle indagini condotte dall'autorità giudiziaria, da un lato le esigenze relative all'efficace conduzione delle investigazioni e alla diretta disponibilità della polizia giudiziaria, e dall'altro lato il coordinamento informativo tra le diverse Forze di polizia e all'interno di ciascuna di esse, la più razionale dislocazione del personale e delle risorse strumentali sul territorio. Tuttavia per la Corte tale bilanciamento presenta alcune incongruità rispetto agli obiettivi che la stessa disposizione mira a raggiungere. Innanzitutto, è stato evidenziato che dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge la natura derogatoria rispetto agli obblighi previsti dal codice di rito, non essendo percorribile la via di un'interpretazione che legga l'espressione «indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del

codice di procedura penale» nel senso che tali obblighi siano “fatti salvi”, ricorrendo alla stessa generosa lettura data, peraltro solo in sede amministrativa ed operativa, all’art. 237 d.P.R. n. 90 del 2010. A fronte di tale chiara natura derogatoria, poi, la stessa formulazione letterale presenta profili di ambiguità, indeterminatezza e genericità, da colmarsi attraverso l’adozione di istruzioni e circolari interne da parte dei vertici di ogni Forza di polizia. Al contrario, proprio una disposizione che intende introdurre, per finalità di coordinamento informativo e organizzativo, una deroga a obblighi previsti dal codice di procedura penale, posti a tutela del principio di segretezza delle investigazioni, deve specificare nel dettaglio i confini della deroga stessa. Tali incertezze riguardano sia l’ambito soggettivo di applicazione della disposizione sia quello oggettivo. Dal primo punto di vista, infatti, la disposizione si riferisce genericamente ai «responsabili di ciascun presidio di polizia interessato» e alla «scala gerarchica» di riferimento di tali responsabili, senza ulteriori specificazioni ma con sicuro rinvio a soggetti che per definizione non rivestono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria. Dal secondo punto di vista, in relazione a ciò che deve essere comunicato ai superiori, “la locuzione utilizzata (‘notizie relative all’inoltro delle informative di reato all’autorità giudiziaria’) lascia l’interprete nel dubbio se oggetto dell’obbligo di trasmissione sia l’informativa di reato, oppure solo la notizia relativa al suo inoltro, e se perciò le informazioni da comunicare debbano essere limitate a dati esteriori effettivamente utili al coordinamento informativo e organizzativo (numero degli indagati, tipologia di reati, complessità delle indagini), oppure debbano ricomprendere dati di interesse investigativo (ad esempio, il nome degli indagati o dei destinatari di attività d’intercettazione in corso, il contenuto di singoli atti investigativi, eccetera)”. Non è chiaro, inoltre, “se l’obbligo informativo riguardi tutte, indiscriminatamente, le *notitiae criminis*, ovvero solo una selezione delle più rilevanti tra di esse, lasciando anche qui spazio a istruzioni che mettono in risalto un’ampia discrezionalità degli ufficiali di polizia giudiziaria”, né quale debba essere “il destino e il trattamento di questa massa, potenzialmente assai ampia, di dati e informazioni personali, che per definizione rientrano, alla luce della disciplina vigente, tra i dati oggetto di particolarissime cautele in termini di conservazione, trattamento e, naturalmente, tutela della riservatezza”. I dubbi e gli interrogativi suscitati dal tenore testuale della disposizione, quindi, “rafforzano gli argomenti con i quali il Procuratore della Repubblica ricorrente lamenta la lesione (...) della propria sfera di attribuzioni delineata dall’art. 109 Cost.”. Con riferimento a tale ultima previsione costituzionale già è stato chiarito (sentenze nn. 114 del 1968 e 94 del 1963) che “l’art. 109 Cost., prevedendo che l’autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, ha il preciso e univoco significato di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della seconda nei confronti della prima, escludendo interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini, in modo che la direzione di queste ultime ne risulti effettivamente riservata all’autonoma iniziativa e determinazione dell’autorità giudiziaria medesima. Tale rapporto di subordinazione funzionale, se non collide con l’organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare della polizia giudiziaria nei confronti del potere esecutivo (secondo la logica della duplice soggezione, che lo stesso art. 109 Cost. delinea: sentenza n. 394 del 1998), non ammette invece che si sviluppino, foss’anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente”.

## **9.2. La giurisdizione e l’incidente di costituzionalità**

### **9.2.1. Il diritto vivente**

“(…) va osservato che il giudice *a quo* ritiene ostativa ad un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata l’esistenza di un “diritto vivente”, di cui sarebbero espressione le richiamate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione. L’interpretazione, della cui legittimità dubita il rimettente, corrisponde a un orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione, espresso con tre sentenze, per cui, nel caso in questione, può ritenersi che ricorra un’ipotesi di “diritto vivente”, a cui il giudice *a quo* può uniformarsi o meno (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004), restando però libero, nel secondo caso, di assumere il “diritto vivente” ad oggetto delle proprie censure”. Così la sentenza n. **13**.

“Il giudice *a quo*, libero di privilegiare una diversa lettura del dato normativo, ben può scegliere di uniformarsi a un’interpretazione che assurge oramai al rango di diritto vivente e richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i precetti costituzionali (sentenza n. 259 del 2017, punto 2.3. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. **39**.

### **9.2.2. Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione**

“La più recente giurisprudenza di questa Corte esclude che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* ad un’interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d’inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, quando vi sia un’adeguata motivazione circa l’impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione (sentenze n. 194, n. 69 e n. 42 del 2017; n. 221 del 2015). Nel caso di specie, il giudice rimettente assume che l’abrogazione delle maggiorazioni operata dal d.l. n. 83 del 2012 non consentiva in nessun caso la possibilità di conferma, tacita o esplicita, delle tariffe maggiorate. Per converso, l’art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, limitando l’effetto dell’abrogazione, consentiva in realtà la conferma. In ragione di ciò, quindi, non sarebbe possibile darne un’interpretazione conforme a Costituzione”. Così la sentenza n. 15.

### **9.2.3. L’interpretazione letterale e secondo ratio legis**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 16, la voce *Il patrocinio a spese dello Stato (l’impugnazione dichiarata inammissibile per motivi sopravvenuti)* in *I rapporti civili*.

### **9.2.4. L’attuazione delle sentenze additive di principio**

“La Corte rimettente prende le mosse dall’erroneo presupposto che, in difetto di un intervento del legislatore, il principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 385 del 2005 non dispieghi alcuna influenza sulla definizione della vicenda controversa. Al contrario, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, riguardanti i liberi professionisti iscritti a enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza, la regola che preclude al padre adottivo il godimento dell’indennità di maternità, in posizione di parità con la madre, ha cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953 n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»). In continuità con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 295 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto), si deve affermare che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale corredate dall’addizione di un principio, enunciato in maniera puntuale e quindi suscettibile di diretta applicazione, impongono di ricercare all’interno del sistema la soluzione più corretta (sentenza n. 32 del 1999, punto 6. del Considerato in diritto), anche quando la sentenza ne ha rimesso l’attuazione al legislatore. È dovere del giudice, chiamato ad applicare la Costituzione e le sentenze che questa Corte adotta a garanzia della stessa, fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell’ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione. In tale direzione, del resto, si è già orientato il diritto vivente, quando ha affermato che, nelle more dell’intervento legislativo, la norma applicabile, idonea a produrre effetti nell’ordinamento, è solo quella che si ispira al principio enunciato da questa Corte (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 gennaio 2017, n. 1946). Nel caso in discussione, questa circostanza si è verificata in modo inequivocabile. Questa Corte non può dunque pronunciarsi una seconda volta, come richiede il giudice *a quo*, indotto dalla considerazione che non si possa altrimenti dirimere la controversia pendente (in termini analoghi, sentenza n. 295 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto, ripresa dalla sentenza n. 74 del 1996, punto 2. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 105.

## **9.3. La giurisdizione e gli altri poteri**

### **9.3.1. Il rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale**

“Questa Corte ha costantemente affermato che, ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall’art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive – siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva – con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000). Sempre a proposito del rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha altresì osservato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell’ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco»” (sentenza n. 191 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 186 del 2013). Così la

sentenza n. **12**, esaminata anche in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

“(…) la denunciata disposizione [art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015], non avendo alcuna efficacia sanante nei confronti delle delibere, successive al 2012, non interferisce in alcun modo con le prerogative degli organi giurisdizionali e non viola perciò l’art. 102 Cost. (sentenze n. 170 del 2008 e n. 155 del 1990)”. Così la sentenza n. **15**.

### **9.3.2. Il conflitto Senato-Tribunale di Bergamo (Kyenge c. Calderoli)**

Si veda la sentenza n. **59** esaminata in *L’ordinamento dello Stato – Il Parlamento – Le opinioni espresse dai parlamentari extra moenia*.

### **9.3.3. La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **142**, l’analogo voce in *Diritto interno e diritto dell’Unione europea*.

### **9.3.4. L’indipendenza e la terzietà del giudice amministrativo (in relazione ai limiti legislativi al potere di nominare il commissario ad acta nei giudizi di ottemperanza instaurati da creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo)**

Si veda, in riferimento alla sentenza n. **225**, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

## **9.4. L’organizzazione giudiziaria**

### **9.4.1. Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e la sostituzione del componente cessato anticipatamente (elezioni suppletive/scorrimento della graduatoria)**

La sentenza n. **10** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 76 Cost., l’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, nella parte in cui ha modificato l’art. 9, terzo comma, della legge n. 186 del 1982, prevedendo che, in caso di dimissioni o cessazione dall’incarico per qualsiasi causa nel corso del quadriennio di uno o più membri elettivi del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa (CPGA), sono indette elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro cessato, e nella parte in cui ha abrogato il quarto comma del precedente art. 7, che prevedeva, per il caso della surroga, il diverso sistema dello scorrimento della graduatoria con il subentro del primo tra i non eletti. Tali previsioni sono state ritenute eccentriche rispetto al contenuto della delega ed esorbitanti dalla fisiologica attività di completamento che lega i due livelli normativi della delega e del decreto delegato. L’art. 2, comma 17, lett. c), della legge n. 150 del 2005 ha delegato il Governo ad adottare disposizioni volte a prevedere il criterio del voto a preferenza unica per l’elezione dei componenti togati del CPGA. Lo scopo era quello di “uniformare i sistemi elettorali dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature” e, ricorrendo al voto con preferenza unica, in luogo di quello con preferenza multipla, “è stata in tal modo allineata la disciplina prevista per la magistratura amministrativa a quelle già dettate per la magistratura ordinaria (...) e per quella contabile”. Nell’attuare la delega, tuttavia, il Governo non solo ha introdotto la preferenza unica ma ha altresì previsto, in disaccordo con l’avviso espresso dalla Commissione giustizia della Camera, le elezioni suppletive per la surroga dei componenti cessati anzitempo dal mandato, abrogando il previgente sistema dello scorrimento della graduatoria. Invero, “l’innovazione prevista dalla legge delega non aveva connotazioni tali da incidere in modo organico sulla relativa disciplina di settore”: la delega ha un “contenuto nettamente circoscritto”, attenendo a “un profilo di rilievo nel meccanismo di formazione della volontà elettorale” ma “specifico e ben delimitato, tanto da giustificare un criterio direttivo che, nella sua puntualità, ha finito sostanzialmente per anticipare e sovrapporsi al tenore della disposizione adottata dal delegato”. La delimitata portata oggettiva del perimetro della delega e il contenuto puntuale del criterio direttivo hanno indotto a ritenere che, nella specie, i margini di apprezzamento della discrezionalità riservata al legislatore delegato fossero particolarmente circoscritti. Inoltre, è stata ritenuta decisiva la finalità di armonizzazione perseguita dal legislatore delegante anche nei criteri direttivi riferiti espressamente ai componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e

rivolti a stabilire la durata quadriennale del mandato e la non eleggibilità per i successivi otto anni, una volta scaduto il mandato: in continuità con questa ratio, “il legislatore delegato ha esteso, anche ai componenti eletti del CPGA, la regola della ineleggibilità relativa agli otto anni successivi alla scadenza del mandato”. Prima del contestato intervento, i rispettivi dati normativi, avuto riguardo al tema della surroga, apparivano caratterizzati da regole omogenee. Alla stregua di quanto previsto in origine per la magistratura amministrativa, anche per la magistratura ordinaria e contabile, in caso di cessazione anticipata dal mandato, “operava e opera (...) il sistema dello scorrimento della graduatoria con il subentro del primo dei non eletti”. L’innovazione imposta dal legislatore delegato, “differenziando la magistratura amministrativa dalle altre, ha determinato (...) una frattura di sistema nel quadro normativo di riferimento, in precedenza connotato da una complessiva uniformità”. Una simile distonia sistemica, palesando un “contrasto di obiettivi tra ragione giustificatrice della delega ed effetti dell’intervento” attuativo, di per sé, presupponeva, a monte, una puntuale indicazione in tal senso nella delega ovvero “l’inequivoca formulazione di un criterio direttivo volto a differenziare, sul tema, la magistratura amministrativa da quelle ordinaria e contabile”. Infine, diversamente da quanto sostenuto dal Governo nella sua relazione e nel preambolo al d.lgs., la modifica e la correlata abrogazione disposte dalle norme denunciate non potevano trovare ragion d’essere nelle pur prospettate esigenze di coordinamento normativo con l’introdotta modello della preferenza unica. La Corte ha negato “ragioni di incompatibilità strutturale tra il criterio della preferenza unica ed il sistema della surroga incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria”; né la preferenza unica imponeva necessariamente il ricorso al sistema delle elezioni suppletive. Nella disciplina prevista per la magistratura ordinaria, all’introduzione della preferenza unica non ha fatto seguito alcuna modifica del sistema della surroga; quanto alla magistratura contabile, lo stesso legislatore delegato, pur potendo intervenire, ha scelto di mantenere immutato il previgente sistema, “caratterizzato da una piena convivenza tra preferenza unica e scorrimento della graduatoria in caso di surroga”. Pertanto, è stato reputato insussistente “un rapporto di stretta consequenzialità tra innovazione imposta dalla legge delega (la preferenza unica) e le disposizioni censurate introdotte dal decreto delegato (il modello di surroga realizzato dalle elezioni suppletive)”. Anche la delega ha ribadito la compatibilità dei due sistemi: disponendo, al comma 46 dell’art. 2, l’immediata operatività della preferenza unica per l’ipotesi di elezioni indette prima dell’attuazione della delega, il legislatore delegante ha implicitamente confermato la compatibilità di tale scelta con il sistema di scorrimento della graduatoria, vigente sino all’emanazione del d.lgs. n. 62.

#### ***9.4.2. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell’amministrazione***

“(…) per costante giurisprudenza costituzionale, «il principio del buon andamento è riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all’attività giurisdizionale in senso stretto» (ordinanza n. 84 del 2011; in tal senso, sentenze n. 65 del 2014 e n. 272 del 2008; ordinanza n. 408 del 2008)”. Così la sentenza n. 91.

### ***9.5. I magistrati***

#### ***9.5.1. L’adeguamento stipendiale dei magistrati***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 24, l’analogo voce in *La funzione normativa – La legge-provvedimento*.

#### ***9.5.2. L’abolizione dell’istituto del trattenimento in servizio e la tutela del diritto alla pensione minima***

Il d.l. n. 90 del 2014 ha abolito il trattenimento in servizio, che “già in precedenza si era trasformato in una mera eccezione rispetto alla regola del collocamento a riposo al raggiungimento del limite di età ordinamentale”, portando “a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa”, peraltro “senza alcuna lesione dell’affidamento, in linea con l’evoluzione normativa e con la giurisprudenza della Corte di giustizia” (sentenze nn. 133 del 2016, 444 del 1990 e 461 del 1989). “Tale abolizione è configurata come una risoluzione obbligatoria del rapporto di lavoro per chi abbia maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia ovvero il diritto alla pensione anticipata, avendo raggiunto l’età limite ordinamentale. Una simile previsione deve, pertanto, essere letta alla luce della giurisprudenza costituzionale che, ripetutamente, ha riconosciuto la necessità di tutelare l’interesse del lavoratore ad essere trattenuto in servizio per il tempo necessario al conseguimento

della pensione normale, nella prospettiva di una più ampia attuazione del diritto garantito dall'art. 38, secondo comma, Cost.” (sentenze nn. 461 del 1989 e 238 del 1988). Sebbene “il problema della tutela del conseguimento del minimo pensionistico sia strettamente connesso a quello dei limiti di età, la cui previsione è rimessa al legislatore nella sua più ampia discrezionalità, quest'ultima può incontrare vincoli – sotto il profilo costituzionale – solo in relazione all'obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico (sentenza n. 33 del 2013). Una simile deroga, che incontra a sua volta dei limiti fisiologici, connessi all'energia compatibile con la prosecuzione del rapporto (...), può, tuttavia, delinearci soltanto per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'anzianità minima per il diritto a pensione (sentenza n. 282 del 1991) e comunque esclusivamente in relazione a coloro che non abbiano la possibilità di ottenere la pensione minima in base alla legislazione vigente (sentenza n. 227 del 1997)”. I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **131** che ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in relazione agli artt. 2, 4 e 38 Cost., in quanto, nel recare la normativa transitoria dettata per i magistrati in conseguenza dell'abolizione del trattenimento in servizio, lederebbe il diritto degli stessi a maturare i requisiti minimi per la pensione. Nello specifico caso degli avvocati con almeno quindici anni d'esercizio nominati per meriti insigni all'ufficio di consigliere di cassazione, il rapporto con l'amministrazione è preceduto da altri periodi lavorativi coperti da contribuzione. In tali ipotesi, l'accesso alla pensione è garantito dalla possibilità di sommare le anzianità contributive versate presso le diverse gestioni previdenziali, mediante gli istituti della totalizzazione (d.lgs. n. 42 del 2006) e del cumulo gratuito (legge n. 228 del 2012), esteso ai liberi professionisti (legge n. 232 del 2016). L'art. 6 della legge n. 303 del 1998 attribuisce al consigliere di cassazione nominato fra gli avvocati con almeno quindici anni d'esercizio, iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, il trattamento previdenziale e assistenziale dei magistrati ordinari. Per il pregresso esercizio dell'attività forense si applicano le disposizioni della legge n. 45 del 1990 che consente, ai fini del diritto e della misura di un'unica pensione, al lavoratore dipendente, pubblico o privato, o al lavoratore autonomo, iscritto a forme obbligatorie di previdenza per liberi professionisti, di chiedere la ricongiunzione di tutti i periodi di contribuzione nella gestione cui risulta attualmente iscritto. Sul riconoscimento di questa facoltà onerosa, “originariamente configurata come l'unica possibilità di sommare le anzianità contributive versate presso le diverse gestioni”, si è pronunciata la sentenza n. 61 del 1999, che ha dichiarato illegittimi gli artt. 1 e 2 della legge n. 45, nella parte in cui non prevedevano, in favore dell'assicurato che non avesse maturato il diritto a un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali era o era stato iscritto, in alternativa alla ricongiunzione onerosa, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi attraverso la totalizzazione dei contributi. I principi costituzionali “impongono la previsione di un'alternativa alla ricongiunzione che risulti onerosa in misura tale da esporre l'assicurato al rischio di rimanere sprovvisto di qualsiasi tutela previdenziale”. In questa linea si sono collocati i successivi interventi legislativi riguardanti la totalizzazione e il cumulo gratuito. Il diritto alla pensione minima è così garantito ai consiglieri di cassazione nominati fra gli avvocati con almeno quindici anni d'esercizio proprio dall'impiego dei menzionati istituti “volti ad assicurare, in varie forme e modalità, la possibilità di sommare le anzianità contributive versate presso le diverse gestioni previdenziali, al precipuo scopo di accedere alla pensione”.

### ***9.5.3. Il divieto disciplinare di iscrizione o partecipazione a partiti politici per i magistrati fuori ruolo per motivi elettorali***

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost., nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa per motivi elettorali. In linea generale, “i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino ma (...) le funzioni esercitate e la qualifica rivestita (...) non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale, al fine di stabilire i limiti che possono essere opposti all'esercizio di quei diritti” (sentenze nn. 224 del 2009 e 100 del 1981). “Tali limiti sono giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità” che le caratterizzano e che vanno tutelati “non solo con specifico riferimento all'esercizio delle funzioni (...), ma anche quali criteri ispiratori di regole

deontologiche da osservarsi in ogni comportamento di rilievo pubblico, al fine di evitare che dell'indipendenza e imparzialità dei magistrati i cittadini possano fondatamente dubitare". In ordine ai fondamentali diritti di natura politica, l'art. 98, terzo comma, Cost. "demanda al legislatore la facoltà di bilanciare la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., con l'esigenza di assicurare l'indipendenza dei magistrati"; e se tale facoltà viene utilizzata, il bilanciamento deve essere condotto secondo il preciso obiettivo di "impedire i condizionamenti all'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività". "La Costituzione, in tal modo, mostra il proprio sfavore nei confronti di attività o comportamenti idonei a creare tra i magistrati e i soggetti politici legami di natura stabile, nonché manifesti all'opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell'indipendenza e dell'imparzialità, anche della apparenza di queste ultime". La disposizione censurata ha stabilito che costituisce illecito disciplinare per i magistrati l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici. La prima fattispecie disciplinarmente rilevante dell'iscrizione del magistrato al partito politico inerisce a un "dato oggettivo rivelatore della stabile e continuativa adesione a un determinato partito". "Per quanto sia configurabile un'iscrizione cui non segua una partecipazione assidua e costante alla vita di partito, l'iscrizione (...) resta un atto solenne e formale, di significato certo, che non a caso il legislatore affianca, considerandola equivalente, ad una seconda fattispecie, ossia alla partecipazione non meramente saltuaria, ma sistematica e continuativa, alla vita di partito", come tale rivelatrice, a differenza dell'irrilevante coinvolgimento occasionale, di "uno schieramento stabile ed organico del magistrato con una delle parti politiche in gioco". "Questa specifica scelta legislativa, all'esito del bilanciamento che la Costituzione impone tra titolarità, da parte dei magistrati, di tutti i diritti fondamentali, da una parte, e tutela dei principi di indipendenza ed imparzialità, dall'altra, non impedisce peraltro di riconoscere (...) che il cittadino-magistrato gode certamente dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost. L'esercizio di questi ultimi diritti gli consente di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica, a condizione che ciò avvenga con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica". Già la sentenza n. 224 del 2009 ha affermato che "la disposizione censurata si riferisce legittimamente ai magistrati collocati fuori ruolo per l'esercizio di un compito di natura tecnica", cioè in aspettativa non per esercitare il diritto fondamentale di elettorato passivo o di accesso agli uffici pubblici di natura politica ma per l'esercizio di una funzione o di un compito non compatibile con il contemporaneo esercizio delle funzioni giudiziarie. Ora, nessuna irrazionale discrasia è stata ravvisata nella circostanza che il divieto disciplinare si applichi anche ai magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa per lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico politico. "Per i magistrati, infatti, un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, altro è l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro. Non è irragionevole (...) operare una distinzione tra le due ipotesi, e perciò considerare non solo lecito, ma esercizio di un diritto fondamentale la seconda ipotesi, mantenendo al contempo quale illecito disciplinare la prima. Tanto più in un contesto normativo che consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico, va preservato il significato dei principi di indipendenza e imparzialità, nonché della loro apparenza, quali requisiti essenziali che caratterizzano la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica. Di tali principi il divieto disciplinare in questione è saldo presidio, e come tale esso non può che dirigersi nei confronti di ogni magistrato, in qualunque posizione egli si trovi". Naturalmente, "la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (sentenza n. 35 del 2017)". Nessun cittadino, nemmeno il cittadino-magistrato, si candida da solo; anche l'assunzione di incarichi negli organi esecutivi presuppone un collegamento del nominato con i partiti. Lo stesso esercizio del mandato elettivo o dell'incarico avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti e persino l'iniziale accettazione della candidatura o della nomina e l'eventuale partecipazione a una campagna elettorale implicano contatti con partiti e movimenti politici che proseguono nel corso del mandato o dell'incarico. Per il magistrato, però, resta fermo che la riconosciuta possibilità di partecipare, a certe condizioni, alla competizione e alla vita politica "non può tradursi nella liceità né della sua iscrizione, né della sua partecipazione stabile e continuativa all'attività di un determinato partito". Come qualunque cittadino, anche e a maggior ragione il magistrato può svolgere una campagna elettorale o

compiere atti tipici del suo mandato o incarico senza necessariamente assumere, al contempo, tutti i vincoli che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito. Un'ulteriore ragione depone per l'inesistenza di contraddizione tra l'essere ammessi a partecipare alla vita politica attiva e l'essere soggetti al divieto disciplinare. Per tutti i magistrati, non ogni partecipazione a manifestazioni politiche o a iniziative di partito assume significato disciplinarmente rilevante. Il tenore stesso della disposizione si sottrae a censure di illegittimità perché consente al giudice disciplinare le ragionevoli distinzioni richieste dalla varietà delle situazioni che la vita politico-istituzionale presenta. "In disparte l'iscrizione al partito politico – fattispecie rivelatrice (...) di una stabile e continuativa adesione del magistrato a un determinato partito politico e il cui oggettivo disvalore non è suscettibile di attenuazioni – la valutazione sui requisiti di sistematicità e continuità della partecipazione del magistrato alla vita di un partito esclude ogni automatismo sanzionatorio permettendo, al contrario, soluzioni adeguate alle peculiarità dei singoli casi. E se tale rilievo vale, in generale, per tutti i magistrati, vale particolarmente per coloro, tra di essi, che siano collocati in aspettativa per soddisfare i diritti fondamentali garantiti dall'art. 51 Cost."

#### ***9.5.4. La rimozione del magistrato condannato in sede disciplinare, per avere ottenuto prestiti o agevolazioni da soggetti coinvolti in procedimenti pendenti nel distretto di appartenenza***

La sentenza n. 197 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato condannato in sede disciplinare per i fatti contemplati dal precedente art. 3, comma 1, lett. e (ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio del distretto nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti). Alla censura di disparità di trattamento rispetto ad altri illeciti disciplinari sanzionati più lievemente la Corte ha opposto l'inidoneità degli evocati *tertia comparationis*. L'illecito disciplinare di cui alla citata lett. e) "è funzionale a tutelare il corretto e imparziale esercizio della funzione giurisdizionale contro il rischio di distorsioni causate dall'aver ricevuto il magistrato prestiti o agevolazioni" da soggetti che il magistrato stesso sa essere coinvolti in procedimenti pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o altro ufficio del distretto. "Il legislatore vuole evitare, all'evidenza, che il magistrato possa sentirsi indotto a restituire il favore a chi gli abbia fornito benefici, attivandosi in prima persona, ovvero intervenendo su altri colleghi del medesimo distretto, a sostegno degli interessi di costui. Al tempo stesso, la legge intende tutelare l'immagine di imparzialità della funzione giudiziaria, e la connessa fiducia della società nel suo corretto svolgimento, che potrebbero essere gravemente compromesse laddove la notizia della ricezione dei prestiti o delle agevolazioni divenisse di comune dominio". Disomogeneo rispetto a tale *ratio* è apparso l'illecito disciplinare previsto dalla lett. a), integrato dall'uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri: esso prescinde dalla posizione di parte, indagato, parte offesa o testimone del soggetto che elargisce al magistrato i vantaggi ingiusti e si presta ad essere applicato anche a condotte che, per quanto inappropriate e rilevanti sotto il profilo disciplinare, presentano un grado assai minore di disvalore, come la spendita della propria qualifica per ottenere sconti sui beni acquistati o prestazioni gratuite *una tantum*. Parimenti non comparabile è apparso l'ulteriore *tertium*, rappresentato dall'illecito di cui alla lett. b), integrato da condotte come il frequentare o l'intrattenere rapporti consapevoli di affari con persone sottoposte a procedimento penale o di prevenzione comunque trattato dal magistrato, ovvero che abbiano subito condanne superiori a una certa soglia di gravità, o che siano effettivamente state destinatarie di provvedimenti di prevenzione. Simile illecito, per il quale è comminata la sanzione non inferiore alla perdita dell'anzianità, non presuppone indefettibilmente l'ottenimento di specifici vantaggi o agevolazioni da parte del magistrato; sicché, il relativo disvalore è essenzialmente incentrato sul pregiudizio all'immagine della magistratura derivante dalla conoscenza presso il pubblico di tali rapporti, piuttosto che sul rischio reale di distorsioni dell'attività giurisdizionale che caratterizza invece l'illecito di cui alla lett. e). In secondo luogo, la Corte non ha ravvisato una violazione del principio di uguaglianza nella previsione che impone in modo indifferenziato l'applicazione della sanzione della rimozione sia nelle ipotesi, asseritamente più gravi, di condanna del magistrato all'interdizione dai pubblici uffici pronunciata in sede penale e di condanna a

pena detentiva non sospesa sia nell'ipotesi in cui il magistrato sia stato ritenuto responsabile dell'illecito disciplinare di cui alla lett. e), senza aver commesso alcun reato. Invero, essenziale e sufficiente a garantire il rispetto del principio di eguaglianza è che anche la fattispecie di illecito ritenuta meno grave tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione massima, isolatamente considerata, sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere non manifestamente sproporzionata la comminatoria di detta sanzione, a prescindere dalla sua eventuale minore gravità rispetto alle altre fattispecie identicamente sanzionate. Infine, la Corte ha rigettato la censura di manifesta intrinseca irragionevolezza insita nell'automatismo della rimozione che impedirebbe al giudice disciplinare di graduare la sanzione in relazione alla concreta gravità dei molteplici casi riconducibili sotto l'astratta previsione normativa. L'incompatibilità costituzionale di previsioni di automatica destituzione del pubblico dipendente in conseguenza della sua condanna per determinati reati (sentenze nn. 268 del 2016, 363 del 1996, 197 del 1993 e 16 del 1991) riposa sul presupposto secondo cui "il principio di eguaglianza-ragionevolezza esige, in via generale, che sia conservata all'organo disciplinare una valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione disciplinare nel caso concreto". Il principio non è, peraltro, senza eccezione, come hanno dimostrato le sentenze nn. 112 del 2014 (che ha ritenuto legittima, per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale) e 234 del 2015 (che ha giudicato legittimo il divieto di riabilitazione del notaio già destinatario di un provvedimento di destituzione). In particolare, la pronuncia da ultimo citata ha evidenziato come "una sanzione così drastica quale l'esclusione perpetua dall'esercizio della professione dovesse purtuttavia ritenersi necessaria per preservare l'integrità della funzione notarile, che sarebbe compromessa ove i consociati potessero anche solo dubitare dell'affidabilità di chi è preposto a certificarne gli atti con valore di pubblica fede"; e ha reputato che "la scelta legislativa superasse il test di non manifesta irragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost., anche alla luce della presunzione che le gravi condotte sanzionate con la destituzione abbiano definitivamente negato al notaio, per quanto riabilitato, quel particolare ed elevato grado di fiducia che i consociati debbono poter incondizionatamente riporre in una figura destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto". Le riferite considerazioni sono state estese alla sanzione della rimozione dei magistrati, "ai quali è affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato, e che per tale ragione sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, secondo quanto prescritto dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto". L'ottenimento di prestiti o agevolazioni da parte di persona che il magistrato sa essere coinvolta in un procedimento pendente presso il proprio ufficio o altro ufficio del distretto costituisce "condotta che crea, sul piano oggettivo, il pericolo di distorsione dell'attività giurisdizionale in favore del soggetto che tali prestiti o agevolazioni ha corrisposto" e che "in ogni caso determina – ove la notizia relativa venga a conoscenza del pubblico – un significativo e pernicioso indebolimento della fiducia dei consociati nell'indipendenza e imparzialità dello stesso ordine giudiziario". Non è stata perciò ritenuta manifestamente irragionevole "la scelta del legislatore di colpire indefettibilmente con la sanzione della rimozione la totalità delle condotte rientranti nell'alveo applicativo dell'art. 3, comma 1, lettera e), (...) caratterizzate peraltro da una piena consapevolezza del magistrato sulle qualità dei propri benefattori, da provarsi compiutamente nell'ambito del procedimento disciplinare, e al netto comunque delle vicende di scarsa rilevanza, alle quali risulta applicabile la causa esimente prevista dall'art. 3-bis". Rispetto all'obiettivo legittimo di restaurare la fiducia dei consociati nell'indipendenza, correttezza e imparzialità del sistema giudiziario, compromessa o anche solo messa in pericolo dalla condotta del magistrato, la scelta non è apparsa censurabile "sotto il profilo della sua idoneità a conseguire un tale obiettivo, apparendo plausibile che una reazione ferma contro l'illecito disciplinare possa effettivamente contribuire all'obiettivo delineato"; "sotto il profilo della sua necessità rispetto all'obiettivo medesimo, non essendo affatto scontato che esso possa essere conseguito mediante una sanzione più mite, e che comunque non determini la definitiva cessazione dall'esercizio delle funzioni"; e sotto l'ulteriore profilo della proporzionalità in senso stretto della sanzione: "quest'ultima – in nome della tutela di un interesse essenziale per lo Stato di diritto – interferisce, certo, in maniera assai gravosa con i diritti fondamentali del soggetto che ne è colpito, ma lascia altresì a quest'ultimo la

possibilità di intraprendere altra professione, con il solo limite del divieto di continuare a esercitare la funzione giurisdizionale”. La decisione non si è posta in contrasto con la sentenza n. 170 del 2015 che ha censurato l’obbligatorietà della sanzione disciplinare accessoria del trasferimento presso altra sede o altro ufficio quando ricorre una delle violazioni stabilite dall’art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109 del 2006 (che sanziona il magistrato il quale, violando i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona, abbia arrecato ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti). L’illecito disciplinare allora scrutinato abbraccia condotte eterogenee e connotate *ictu oculi* da gradi di disvalore fortemente differenziati, anche dal punto di vista dell’elemento soggettivo. Né è stata smentita la costante giurisprudenza (sentenze nn. 7 del 2013, 31 del 2012 e 50 del 1980) che considera, in linea di principio, incompatibili con gli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost. gli automatismi sanzionatori nell’ambito del diritto penale. Benché le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo e godano di alcune delle garanzie riservate alla pena, esse conservano una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale.

## *Sezione II*

### *Le autonomie territoriali*

#### *1. L'organizzazione delle Regioni*

##### *1.1. Gli organi regionali*

###### *1.1.1. La facoltà del Consiglio regionale di fare proposte di legge alle Camere*

“(…) lo strumento di cui ogni Regione dispone per stimolare l'intervento dello Stato negli ambiti di sua competenza non è certo l'approvazione di una legge regionale, ma è piuttosto l'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita a ciascun Consiglio regionale dall'art. 121 Cost. È a tale facoltà che la Regione avrebbe dovuto fare ricorso se l'intendimento effettivamente perseguito fosse stato quello di sollecitare il legislatore statale ad adottare ulteriori atti di sua competenza”. Così la sentenza n. **81**.

###### *1.1.2. Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali*

La sentenza n. **134** ha dichiarato inammissibili – per l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo – le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-ter e 10-quater della legge della Regione Siciliana n. 29 del 1951, introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità con la carica di deputato regionale per colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito. Si riporta di seguito il passaggio motivazionale in cui il Collegio ricostruisce il quadro normativo: “A seguito della modifica introdotta nel 1999 (con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»), l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale. Tali principi sono stati successivamente individuati con la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che indica fra di essi, per quanto qui in particolare interessa, la «sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte [...] dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva [...]» (art. 3, comma 1, lettera a). Il nuovo assetto delle attribuzioni legislative in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall'intervenuta disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie. Di conseguenza, quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981 [...] continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002) nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione mano a mano che le regioni stesse legiferano (sentenza n. 143 del 2010). Con riguardo ad altra disposizione della stessa legge n. 154 del 1981 in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la scelta normativa statale in materia «[...] va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito» (sentenza n. 143 del 2010). Dalla mancata previsione della causa d'incompatibilità stabilita dall'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 non sarebbe quindi possibile dedurre, di per sé, neppure l'illegittimità di un'eventuale normativa sulle incompatibilità prodotta da una regione ordinaria, di cui si dovrebbe semmai valutare il rispetto dei principi fondamentali fissati nella legge n. 165 del 2004. Mentre «[...] è evidente» – come ha ancora affermato questa Corte – «che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà

legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)», pur con la precisazione che «[n]el contempo, [...], la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010)”.

## ***1.2. L'amministrazione***

### ***1.2.1. L'Autorità portuale regionale e i limiti all'assunzione di personale***

L'Autorità portuale regionale della Toscana é un ente dipendente dalla Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, attraverso cui la Regione esercita le sue competenze in ordine ai porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, svolgendo funzioni di pianificazione, gestione e manutenzione delle aree portuali, progettazione e realizzazione delle opere portuali, gestione diretta delle aree demaniali con finalità turistico-ricreative e funzioni amministrative relative al canale Burlamacca. L'Autorità svolge le sue attività con personale dipendente o con personale comandato o distaccato da enti locali o dalla Regione, al quale si applica lo stato giuridico e il trattamento economico e normativo dei CCNL del comparto Regioni-enti locali; la dotazione organica e le relative modifiche sono approvate dalla Giunta regionale, su proposta del Segretario generale. L'art. 9, comma 2, della legge toscana n. 72 del 2016 autorizzava la Giunta a derogare dal 2017 ai vincoli alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell'Autorità e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento di funzioni aggiuntive disposte dalla legislazione regionale. Tale disposizione è stata giudicata illegittima dalla sentenza n. 1 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., come integrato dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, evocato dal Governo ricorrente quale parametro interposto, che obbliga le Regioni e gli enti regionali ad attenersi ai principi ivi affermati, “per contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego”. La censurata disposizione regionale, derogando ai vincoli dettati dalla norma interposta, configurava *ex se* una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica: di fronte al legittimo dispiegarsi di simile competenza, sono, infatti, recessive le attribuzioni della Regione in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali.

### ***1.2.2. Il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e la gestione commissariale in caso di inerzia regionale***

La sentenza n. 56 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 Cost., dell'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, che attribuisce al Ministro della salute il potere di nominare un commissario in caso di mancato rispetto del termine di sei mesi stabilito per la costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali. In tale materia il d.lgs. n. 106 del 2012 ha provveduto alla riorganizzazione dei suddetti Istituti nell'ottica della semplificazione e snellimento dell'organizzazione, prevedendo, tra l'altro, una riduzione dei componenti degli organi e la proroga di quelli in carica alla data di entrata in vigore del decreto sino all'insediamento dei nuovi (artt. 11 e 15), fatto salvo, in caso di mancata sostituzione, l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e dell'art. 19 del d.lgs. n. 123 del 2011. La Corte ha ricordato che la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali va ricondotta alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla «tutela della salute» e alla «ricerca scientifica», venendo essi chiamati “ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica (sentenza n. 122 del 2011)”. Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nelle suddette materie, poi, è stato ribadito che “l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004)”. Il modello procedurale indicato in tale norma “non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004)”. Per la Corte è in questo quadro che si colloca la disposizione censurata, la quale, letta congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012, risulta rispettosa dei principi desumibili dall'art. 120 Cost. al quale l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo il legislatore libero di articularli in forme

diverse. In particolare, la Corte ha ribadito quanto da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015 e cioè che “i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell’ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell’an, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all’interno di un procedimento nel quale l’ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà (sentenza n. 171 del 2015, che richiama le sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004)”. In particolare, la disciplina impugnata opera in un rapporto di specialità rispetto all’art. 15 – che richiama espressamente l’applicazione dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003 in caso di mancata costituzione degli organi in questione – in quanto demanda il potere sostitutivo al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino degli Istituti. Per la Corte, l’attribuzione di tale potere a seguito di un ritardo già biennale rispetto all’attuazione della riforma e, per di più, dopo apposita sollecitazione in Conferenza, “si colloca a un livello di ingerenza essenziale e del tutto proporzionato al presupposto e alla misura con cui tale potere può essere esercitato”, non conculcando le prerogative regionali, che saranno automaticamente riassunte dopo la doverosa attuazione del nuovo regime.

### ***1.2.3. La necessaria attuazione nella sede procedimentale amministrativa del principio della massima diffusione dell’energia rinnovabile (esclusione della sede legislativa)***

La sentenza n. 69 ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., il comma 2 dell’art. 111 della legge veneta n. 30 del 2016 che fissava le distanze minime per la collocazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile rispetto alle residenze civili sparse e concentrate. Nell’allinearsi a precedenti pronunce di illegittimità (sentenze nn. 13 del 2014, 224 del 2012 e 308 del 2011), la Corte ha rammentato che il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile “può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell’assetto urbanistico del territorio (...), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui l’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia (...) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione”, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge n. 241 del 1990: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Ciò garantisce l’imparzialità della scelta e il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in ossequio al principio di buon andamento dell’amministrazione, nonché “il rispetto del principio di legalità – anch’esso desumibile dall’art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione”. La soluzione adottata dalla Regione, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce l’osservanza di questi principi fondamentali e non permetteva un’adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. È stata, invece, rigettata la questione di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4, censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui subordinano l’autorizzazione degli impianti alla loro conformità alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia ovvero nei

piani gerarchicamente sovraordinati. La rete ecologica è un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997, come integrato dal d.P.R. n. 120 del 2003, che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all'esame delle interferenze di piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie caratterizzanti i siti, possono condizionarne l'equilibrio ambientale. La disciplina regionale, sostanziosamente nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica, non viola il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

#### ***1.2.4. La necessaria attuazione con atto amministrativo del prelievo venatorio in deroga (esclusione della legge regionale)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **70**, la voce *Il prelievo venatorio in deroga* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

#### ***1.2.5. Le sanzioni amministrative previste dalla disciplina della Rete escursionistica campana***

“Il principio della legalità della pena è ‘ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire’ (sentenza n. 78 del 1967)”. Proprio “dall’art. 25 Cost., data l’ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui ‘tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto’ (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014)”. Tali principi sono stati ribaditi nella recente sentenza n. **121** che ha avuto ad oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Campania n. 2 del 2017 la quale – nell’istituire e regolamentare la Rete escursionistica campana – ha introdotto anche alcune previsioni in tema di sanzioni amministrative. In particolare, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di legalità sancito dall’art. 25 Cost., dell’art. 14, comma 3, della citata legge regionale, il quale non descrive minimamente le condotte assoggettate alle sanzioni amministrative previste dal codice della strada, ma effettua solo un rinvio all’art. 14, comma 2, che a sua volta non dispone alcun divieto, ma si limita a disciplinare un procedimento per la modifica di destinazione d’uso dei sentieri della Rete escursionistica campana, istituita con la medesima legge regionale. Al riguardo la Corte ha precisato che “non è in discussione la possibilità per il legislatore, anche regionale, di integrare i precetti punitivi e sanzionatori mercé il rinvio ad altri atti normativi, ma è in palese contrasto con i principi costituzionali di cui all’art. 25 Cost. che ciò avvenga in modo tale che la determinazione *ex lege* della conseguenza giuridico-sanzionatoria derivante dalla violazione del precetto normativo sia assente o, ad ogni modo, insufficiente”. È stata, invece, dichiarata non fondata la questione relativa all’art. 15, comma 8, in quanto “descrive adeguatamente le condotte vietate, per mezzo del rinvio all’art. 14, comma 6, della legge regionale, e prevede espressamente le sanzioni amministrative pecuniarie che conseguono alla violazione”. Analogamente, è stata rigettata la questione formulata con riferimento all’art. 15, comma 3, che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per «chiunque danneggia la segnaletica o le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo i percorsi escursionistici della Rete regionale». La Corte ha ricordato preliminarmente che “la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996)”. Ha, quindi, escluso la denunciata lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» in quanto, ai sensi dell’art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, la sanzione amministrativa prevista dalla disposizione censurata potrà essere irrogata solo qualora il fatto non integri il reato di danneggiamento, cioè soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate.

#### ***1.2.6. L’ente unico regionale per l’erogazione dei servizi per il diritto allo studio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, la voce *L’ente unico regionale per l’erogazione dei servizi per il diritto allo studio (concessione di borse di studio)* in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale*.

### ***1.2.7. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

### ***1.2.8. La gestione amministrativo-civilistica dei terreni incolti e l'istituzione della Banca delle terre agricole nell'ambito dell'ISMEA.***

La sentenza n. **139** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., dell'art. 16 della legge n. 154 del 2016, che istituisce presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) la Banca delle terre agricole. Secondo la ricorrente, la disciplina censurata si sovrapporrebbe alla disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati e, in particolare, alla legge regionale n. 26 del 2014 che ha istituito la «banca della terra veneta», contenente un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo quindi dei terreni «abbandonati o incolti». La questione è basata su un erroneo presupposto interpretativo (sentenza n. 53 del 2018) in quanto una corretta lettura della norma censurata porta ad escludere la sovrapposizione regolatoria lamentata. In particolare, è lo stesso art. 16 impugnato, all'ultimo comma, a fare espressamente salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni «incolti e abbandonati». In altri termini, la disposizione censurata realizza una «mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione».

### ***1.2.9. L'istituzione del Servizio di sociologia del territorio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **147**, la voce *I casi relativi ai bilanci regionali* in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa*.

### ***1.2.10. L'istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **196**, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### ***1.2.11. La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

## ***1.3. Il Servizio sanitario regionale***

### ***1.3.1. Il collegio sindacale delle aziende sanitarie locali della Regione Veneto (spese di trasferta dei componenti)***

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 31, comma 1, della legge veneta n. 30 del 2016 che disciplina la composizione e le funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali (ASL), nella legislazione regionale denominate aziende ULSS, e detta le regole relative alla indennità dei suoi componenti, vietando il rimborso delle spese di trasferta sostenute dai componenti di tali collegi per raggiungere la sede delle aziende ULSS stesse. Secondo il ricorrente ciò rappresenterebbe un ostacolo alla partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, che di solito sono dirigenti dello Stato con sede a Roma, compromettendo irrazionalmente il funzionamento dei collegi sindacali e l'assolvimento della loro funzione di controllo sulla spesa pubblica. Diversamente la Corte, dopo aver analizzato la disciplina statale sulla composizione e sulle funzioni dei collegi sindacali, nonché sulla indennità spettante ai loro componenti, ha evidenziato che la disposizione impugnata disciplina le spese di missione dei componenti del collegio sindacale nel silenzio della

normativa statale e non già in contrasto diretto con alcuno dei suoi principi fondamentali. Infatti, gli evocati parametri interposti (artt. 16 della legge n. 196 del 2009, 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011) non si occupano delle spese di missione ma riguardano la composizione e le funzioni dei collegi sindacali, richiedendo la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in tali organi per lo svolgimento di tutte le attività di controllo attribuite dalla legge. Tali disposizioni "sono idonee, in astratto, ad essere qualificate come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, essendo chiaramente volte a garantire una complessiva maggiore efficienza della spesa pubblica attraverso il monitoraggio costante da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze su tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali, comprese quelle che, occupandosi di sanità, rappresentano una delle maggiori voci di spesa regionale e dell'intero sistema. Infatti, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la materia 'coordinamento della finanza pubblica' 'non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di 'riorientare' la spesa pubblica [...] per una complessiva maggiore efficienza del sistema' (sentenza n. 272 del 2015; per l'accoglimento di una simile concezione 'virtuosa' del coordinamento della finanza pubblica: sentenze n. 273 del 2016, n. 160 del 2016, n. 69 del 2016, n. 38 del 2016, n. 205 del 2013, n. 8 del 2013)". Tuttavia, la Corte non ha in concreto ravvisato la loro violazione da parte della normativa impugnata in quanto quest'ultima non pregiudica la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione. Le prevedibili difficoltà di fatto che, in mancanza del rimborso delle spese di trasferta da parte della Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze potrebbe incontrare nell'acquisire la disponibilità da parte dei funzionari o dirigenti ministeriali che hanno la loro sede di servizio nella capitale non compromettono di per sé lo svolgimento delle indefettibili funzioni di vigilanza da parte del Governo, anche in considerazione del fatto che il rappresentante del Ministero non deve necessariamente essere un funzionario o un dirigente residente a Roma.

### ***1.3.2. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **103**, le analoghe voci in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie* e in *L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*.

### ***1.3.3. Il piano di rientro regionale per le aziende sanitarie (divieto di interventi che interferiscano con i poteri affidati al Commissario ad acta)***

La sentenza n. **117** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lett. e) e terzo, 120, secondo comma, Cost., dell'art. 1, commi 4, lett. a), b) e c), 8, 10 della legge della Regione Campania n. 10 del 2017, contenenti varie disposizioni relative al Servizio sanitario regionale. La Corte ha preliminarmente ricordato che da diversi anni la Regione Campania è assoggettata al piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, conseguentemente, la sanità è gestita da apposito Commissario, in conformità al regime di risanamento finanziario. Tale piano è ispirato all'esigenza di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al superamento della grave crisi strutturale della finanza regionale, nella prospettiva di un sicuro ritorno alla fisiologia gestionale dell'ente territoriale e delle sue aziende. In tale prospettiva l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 14 del 2017). In conformità al proprio costante orientamento la Corte ha, altresì, ribadito che le funzioni esercitate dal Commissario *ad acta* "devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa [...]". In altre occasioni, inoltre, è stato chiarito che l'illegittimità costituzionale della legge regionale "sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014) (sentenze n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015)" e che la suddetta interferenza con l'attività del Commissario si configura anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 104 del 2013). Alla luce di tali considerazioni la Corte, nello scrutinare ciascuna delle disposizioni censurate, ha concluso ritenendo che la Regione, piuttosto che limitarsi a prevedere compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA, mirava a determinare una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali.

#### ***1.3.4. L'accreditamento delle strutture sociosanitarie***

La sentenza n. 127 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana n. 21 del 2017 che intervengono sulla disciplina dell'accreditamento delle strutture sociali e di quelle sociosanitarie, allo scopo di uniformare i due sistemi di accreditamento e controllo, e affidano la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al «Gruppo tecnico regionale». Per la Corte il ricorrente muove da una erronea premessa interpretativa. Infatti, i «criteri» fissati dalla normativa censurata (art. 2) – ai quali attenersi per la determinazione dei «requisiti generali» e dei «requisiti specifici», oggetto di futura determinazione, rispettivamente, «con regolamento di cui all'articolo 11» (comma 4) e «con deliberazione della Giunta regionale» (comma 5) – non sono difformi dai principi per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dalla normativa statale di riferimento (art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992). Inoltre, anche l'art. 3 riprende, sostanzialmente, «il sistema di verifica dell'accreditamento vigente nel sistema sanitario attraverso l'attribuzione delle attività di controllo agli stessi organismi che costituiscono l'«Organismo tecnicamente accreditante» in ambito sanitario». Infatti, la normativa censurata contempla quali organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e sicurezza, cioè gli stessi che già costituivano nel sistema di accreditamento della Toscana l'«Organismo tecnicamente accreditante», previsto dalla legge della Regione Toscana n. 51 del 2009.

***1.3.5. I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico (legge campana interferente con le funzioni del Commissario ad acta) – Monito alla Regione.***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 199, l'analogo voce in *Il potere sostitutivo*.

***1.3.6. Il principio della previa verifica del possesso dei requisiti minimi e della previa autorizzazione per l'esercizio dell'attività sanitaria***

Si veda, in riferimento alla sentenza n. 238, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

***1.3.7. Il principio della necessaria interdipendenza tra accordi contrattuali e accreditamento (implicante requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per l'esercizio dell'attività sanitaria)***

Si veda, in riferimento alla sentenza n. 238, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

***1.3.8. Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale)***

Si veda, in riferimento alla sentenza n. 238, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

***1.3.9. Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 238, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – Il coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

***1.3.10. I servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e da disturbi pervasivi dello sviluppo (legge molisana interferente con le funzioni del Commissario ad acta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 247, l'analogo voce in *Il potere sostitutivo*.

***1.3.11. Le scuole di specializzazione (il coinvolgimento delle sole strutture accreditate e contrattualizzate con il SSN nella disciplina lombarda)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 249, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

### ***1.3.12. L'autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **249**, l'analoga voce in *Le materie concorrenti – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

## ***2. La funzione legislativa***

### ***2.1. Le materie***

#### ***2.1.1. Individuazione della materia e qualificazione del legislatore***

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)» (sentenza n. 203 del 2012). Nondimeno, nel caso in esame la natura della norma appare conforme alla qualificazione che ne dà il testo legislativo. Il fatto che l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non imponga limiti alla spesa complessiva delle regioni, fissando obiettivi di suo riequilibrio e contenimento, non osta alla propria riconducibilità ai principi di «coordinamento della finanza pubblica». Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, infatti, tale materia «[...] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica [...], per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015)”. Così la sentenza n. **137**.

#### ***2.1.2. La disciplina del Terzo settore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **185**, la voce *Le attività del Terzo settore come espressione delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost.* in *Principi fondamentali*.

#### ***2.1.3. La tutela delle minoranze***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **81**, la voce *La tutela delle minoranze* in *Principi fondamentali*.

#### ***2.1.4. La protezione del paesaggio***

La disciplina sulla protezione del paesaggio “«rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017), di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale”. Così la sentenza n. **66**.

#### ***2.1.5. Ordine pubblico e sicurezza***

“(...) la riserva allo Stato della legislazione in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento” (sentenze nn. 105 del 2006 e 290 del 2001), “restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca”. Così la sentenza n. **208**.

#### ***2.1.6. L'edilizia scolastica***

“Questa Corte ha già avuto occasione di chiarire che nella disciplina dell'edilizia scolastica «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 62 del 2013, rispettivamente, punto 11.2. e punto 5.1. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. **71**.

### **2.1.7. L'igiene alimentare**

La disciplina dell'igiene alimentare “può essere ascritta alla materia della tutela della salute, come già sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 339 del 2007, n. 95 del 2005 e n. 162 del 2004), di competenza concorrente tra Stato e Regioni, sebbene le norme comunitarie, dettando principi e regole sui requisiti per la produzione e la vendita degli alimenti, abbiano notevolmente ristretto lo spazio d'intervento”. Così la sentenza n. **219**.

#### **2.1.8. I lavori pubblici**

“Questa Corte ha già chiarito, per quanto riguarda le attribuzioni legislative delle regioni ordinarie, che «i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003). La norma impugnata è quindi idonea a incidere su materie ulteriori rispetto al «governo del territorio» e alla «protezione civile», eventualmente anche di competenza statale”. Così la sentenza n. **137**.

#### **2.1.9. Le sanzioni**

“Deve innanzitutto ribadirsi il principio ripetutamente affermato da questa Corte – e rammentato, come si è appena visto, dalla Regione Campania – secondo il quale «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996)”. Così la sentenza n. **121**.

“Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 108 e n. 32 del 2017). In linea di principio, per pacifico orientamento di questa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale. Essa, cioè, non costituisce una materia a sé stante e spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Ma nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, le sanzioni non possono essere ricondotte alla materia “caccia e pesca”. Non si tratta, infatti, di sanzioni amministrative poste a presidio di prescrizioni relative all'esercizio di tali attività, come nel caso dell'art. 35 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 e dell'art. 33 della legge reg. Veneto n. 19 del 1998, che al contrario contengono un elenco di fattispecie di inosservanze di puntuali obblighi e adempimenti posti a carico di coloro che le esercitano. La condotta presa in considerazione si sostanzia in atti di «ostruzionismo» o «disturbo», rispetto ai quali la caccia e la pesca rilevano solo al fine di delimitare l'ambito delle persone offese e l'elemento psicologico. La finalità perseguita non è quella di assicurare il rispetto di specifici obblighi settoriali posti dal legislatore per regolamentare l'esercizio delle attività venatoria o piscatoria. È, invece, quella di garantire il diritto all'esercizio delle attività in questione al riparo da interferenze esterne e di prevenire la possibilità di reazione della persona offesa. Le norme impugnate, quindi, attengono a comportamenti che pregiudicano la «ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 108 del 2017, n. 300 del 2011, n. 274 del 2010, n. 129 del 2009), e in quanto tali sono riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost.”. Così la sentenza n. **148**.

#### **2.1.10. La promozione della legalità quale compito sottratto, in quanto tale, al riparto di competenze**

“(…) la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale” (sentenze nn. 35 del 2012 e 4 del 1991); “infatti, la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo, essendo necessario unicamente che le misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione (...) non costituiscano strumenti di politica

criminale; né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati” (sentenze n. 35 del 2012; 325 e 55 del 2001). Così la sentenza n. **208**.

## **2.2. Il riparto delle competenze**

### **2.2.1. Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale**

La sentenza n. **29** ha ritenuto preliminarmente necessario “individuare l’ambito materiale entro il quale inquadrare la disciplina contestata, avendo riguardo all’oggetto e alle finalità perseguite dal legislatore, alla luce del quadro normativo di riferimento (sentenza n. 52 del 2010)”.

### **2.2.2. Il criterio teleologico e la materia del coordinamento della finanza pubblica**

“(…) l’autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)» (sentenza n. 203 del 2012). Nondimeno, nel caso in esame la natura della norma appare conforme alla qualificazione che ne dà il testo legislativo. Il fatto che l’art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non imponga limiti alla spesa complessiva delle regioni, fissando obiettivi di suo riequilibrio e contenimento, non osta alla propria riconducibilità ai principi di «coordinamento della finanza pubblica». Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, infatti, tale materia «[...] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica [...], per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015)”. Così la sentenza n. **137**.

### **2.2.3. L’intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza**

“La normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l’istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato (...). Vengono in rilievo specificamente le potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull’istruzione”. Così la sentenza n. **5**, che ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017, sull’obbligo vaccinale dei minori.

### **2.2.4. La concorrenza di competenze, il principio della prevalenza e l’applicazione del principio di leale collaborazione**

“La disciplina dettata dalle disposizioni in esame intreccia indubbiamente diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell’ambiente» e il «governo del territorio». Com’è noto, in casi del genere, occorre individuare l’ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l’applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005)”. Così la sentenza n. **126**.

### **2.2.5. L’intreccio di competenze e la necessità di soluzioni pragmatiche e flessibili (in tema di disciplina del servizio civile nazionale)**

“(…) la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa “civile”, concorrenti con la difesa “armata” della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004). Come già affermato da questa Corte, nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall’ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004). La legge regionale, dunque, può senz’altro intervenire negli ambiti di propria competenza, nel rispetto però delle linee d’indirizzo e coordinamento

tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale recanti le caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale, non potendosi mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni (sentenza n. 309 del 2013). Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018)". Così la sentenza n. 171.

### **2.2.6. Il rapporto tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali (flessibilità, in funzione di prioritarie esigenze economiche, del disegno costituzionale del riparto di competenze)**

“L'intervento statale in esame si orienta verso due direttrici principali, articolate in specifiche aree di intervento: quella della promozione delle esportazioni (valorizzazione dell'immagine del *made in Italy*, azioni promozionali innovative e campagne strategiche, promozione dell'*e-commerce*, valorizzazione dell'Expo 2015, collaborazione con la grande distribuzione organizzata) e quella dell'attrazione degli investimenti attraverso il sostegno a iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia e di accompagnamento e assistenza agli investitori esteri. Nell'ambito di dette direttrici generali vengono individuate specifiche aree di intervento, con le relative dotazioni finanziarie [...]. Così formulato l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 interseca sicuramente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura. [...] La norma non è invece riconducibile – come ritenuto a proposito di una precedente ma diversa fattispecie, inerente alla valorizzazione del *made in Italy* (sentenza n. 368 del 2008) – alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» [...] per il fatto che [essa] non appare sufficientemente strutturata per assumere in modo univoco questa peculiare identità finalistica. Non si può peraltro negare che [...] incida anche nell'ambito della competenza concorrente «commercio con l'estero», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Tuttavia, il peculiare carattere di siffatta norma di incentivazione, che appartiene a una tipologia sempre più spesso utilizzata nella legge di bilancio e in altre leggi involgenti le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, merita una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali. L'art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base a uno schema imperniato sull'enumerazione di quelle statali, mentre «con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali» (sentenza n. 303 del 2003). È bensì vero – come a suo tempo rilevato da questa Corte – che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003). Nondimeno, è stato affermato da questa Corte che la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost. (*ex plurimis*, ancora sentenza n. 303 del 2003). Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi. Sotto tale profilo non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012. In tale contesto il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici. L'attuazione della legge costituzionale

20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta “legge organica” 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha conferito alla legge di bilancio – categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate – e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio – volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche – comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. Tale fenomeno è incisivamente rappresentato nell’audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, laddove si afferma, tra l’altro, che «La piena attuazione della riforma [della legge di bilancio] consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese. [...] bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche». Così la sentenza n. 61.

## ***2.2.7. L’intreccio di competenze esclusive e residuali***

### ***2.2.7.1. Ambiente/cave e torbiere***

La sentenza n. 66 ribadisce la costante giurisprudenza secondo cui la materia «cave e torbiere» - in quanto non menzionata nei cataloghi del novellato art. 117 Cost. – deve essere ricondotta alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 210 del 2016 e n. 246 del 2013), cosicché l’attività di cava può essere regolata dalle Regioni, fatto salvo il rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali. La medesima sentenza sottolinea «come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato [...] in ordine ai principi che governano la tutela dell’ambiente» (sentenza n. 210 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013). La competenza residuale in materia di cave si allarga o si restringe, quindi, a seconda dell’implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche discipline statali.

### ***2.2.7.2. Impiego pubblico regionale***

“Con riguardo alla competenza legislativa a disciplinare l’impiego pubblico regionale, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale rientrano nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione” (sentenze nn. 149 e 63 del 2012) di cui all’art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 191 del 2017); “in tale competenza si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi” (sentenze nn. 191 del 2017 e 251 del 2016). “Questa Corte ha invece ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere” (sentenze nn. 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015). “Si è altresì asserito che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all’art. 117, quarto comma, della Costituzione” (sentenze nn. 141 del 2012, 235 e 100 del 2010, 159 e 95 del 2008). La sentenza n. 141 del 2012, “nell’escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che la norma impugnata spiega la sua efficacia nella fase anteriore all’instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell’organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive”. La disciplina dei concorsi per l’accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l’attuazione dei principi sanciti

dagli artt. 51 e 97 Cost. (...) è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto). La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego". Così la sentenza n. **241**.

#### ***2.2.8. La tutela della concorrenza e le misure regionali di aiuto nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale***

“Il riconoscimento che la tutela della concorrenza non esclude interventi promozionali dello Stato deve raccordarsi con lo schema di riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. Le materie interessate dai finanziamenti possono infatti corrispondere a molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale. In tale quadro, l'intervento dello Stato si giustifica quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004). Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (sentenza n. 14 del 2004). Entro questi limiti, anche le regioni, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012; da ultimo, anche sentenza n. 98 del 2017)”. Così la sentenza n. **83**.

#### ***2.2.9. L'erogazione di provvidenze o sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (condizioni)***

“Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). In particolare, (...) quando ciò «[...] risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010)”. Così la sentenza n. **87**.

#### ***2.2.10. Intreccio di competenze esclusive, concorrenti e residuali (in tema di bonifica)***

“I contributi consortili (...) ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario. (...) nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di 'agricoltura e foreste', in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali (...). La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti – come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 66 del 1992) – le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (...), nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (...), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi dello Stato. Sicché questa Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che 'la materia della bonifica integrale e montana risulta inclusa in quella della agricoltura e foreste, di competenza regionale'. Ciò ha avuto 'l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima [...] con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia'; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni

del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933. Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell' 'agricoltura e foreste', e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una concezione globale degli interventi sul territorio. (...) La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di 'agricoltura e foreste', che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze. Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di 'tutela dell'ambiente' e 'dell'ecosistema' (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di 'governo del territorio' (terzo comma). Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei 'principi fondamentali' della legislazione dello Stato nella materia del 'governo del territorio', sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di 'ambiente' ed 'ecosistema'. Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che questa Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli 'enti amministrativi dipendenti dalla regione' (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell' 'ordinamento civile', di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.). (...) Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente – come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 139 del 2009) – che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica. (...) quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte. In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012)". Così la sentenza n. **188**.

### ***2.2.11. L'intreccio delle competenze in materia di valutazione di impatto ambientale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, la voce *La disciplina della VIA (istituto comunitariamente necessitato) quale espressione della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente fisiologicamente interferente con competenze regionali e idonea a vincolare i legislatori territoriali anche ad autonomia differenziata* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

### ***2.3. Le materie esclusive e, in particolare, quelle a carattere finalistico o trasversale***

#### ***2.3.1. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva***

“L'argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, quand'anche fondato, [...] non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della

funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 38 del 2018)”. Così la sentenza n. **82**.

### **2.3.2. La tutela della concorrenza**

“(…) laddove l’intervento legislativo riguardi l’affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, ascritta allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza». I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (*ex plurimis*, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) e idrico (sentenze n. 117 del 2015, n. 114 del 2012 e n. 235 del 2011) devono, infatti, essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell’Unione comunitaria e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016). Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa della resistente, l’autonomia speciale e la potenziale, concomitante, riconducibilità delle norme censurate anche alle citate ipotesi di competenza legislativa, anche primaria, della stessa, non impediscono, a monte, l’evocazione delle competenze statali, in ragione di quanto previsto dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si tratta di competenze, quelle evocate dalla Regione autonoma a supporto della legittima approvazione delle disposizioni censurate, che, in forza di espressa previsione statutaria, trovano comunque un limite – per quel che qui immediatamente interessa, in ragione delle censure prospettate rimaste estranee ai già rilevati profili di inammissibilità – nel necessario rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Limite, questo, come si è detto, puntualmente evocato dalla difesa statale, con specifico riferimento al disposto del primo periodo dell’art. 4 dello statuto speciale della resistente; e che, certamente, ricomprende le disposizioni che incidono sulla tutela della concorrenza, ancor di più considerando il legame che corre, in detta materia, tra l’ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell’Unione europea, tanto da imporre un’imprescindibile uniformità territoriale di regolazione [...] Ne consegue che il parametro costituzionale ritualmente evocato nel ricorso, quello afferente alla tutela della concorrenza, finisce per riempire di contenuti il limite statutario altrettanto prospettato a fondamento dell’impugnazione (sentenza n. 263 del 2016). Nel disciplinare l’affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è dunque destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali”. Così la sentenza n. **109**.

### **2.3.3. La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema**

“L’ambiente, come più volte affermato da questa Corte, «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Esso «delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 171 del 2012). La disciplina statale volta a proteggere l’ambiente e il paesaggio viene quindi «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale. In tal senso, l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia-obiettivo” non implica una preclusione assoluta all’intervento regionale, purché questo sia volto all’implementazione del valore ambientale e all’innalzamento dei suoi livelli di tutela”. Così la sentenza n. **66**.

“Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (di recente, sentenze n. 66

del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016). L'ambiente è, dunque, un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002). Nell'ambito delle materie di loro competenza, pertanto, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono ai legislatori regionali di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010)”. Così la sentenza n. **121**.

“È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011). E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002). Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti. Più in particolare, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tale disciplina, poi, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009)”. Così la sentenza n. **150**.

“È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011). E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una materia in senso tecnico qualificabile come tutela dell'ambiente, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002). Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009)”. Così la sentenza n. **151**.

Si veda altresì, in relazione alla sentenza n. **198**, la voce *La disciplina della VIA (istituto comunitariamente necessitato) quale espressione della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente fisiologicamente interferente con competenze regionali e idonea a vincolare i legislatori territoriali anche ad autonomia differenziata in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

“La disciplina delle aree naturali protette statali (volta alla salvaguardia e valorizzazione dei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di protezione) attiene (...) alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008, n. 422 del 2002) e rientra ora nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

(sentenza n. 272 del 2009). E, se è pur vero che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una 'materia', essendo invece l'ambiente da considerarsi come un 'valore' costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenze n. 108 del 2005, n. 307 del 2003, n. 407 del 2002), vero è, altresì, che l'inerenza della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni (sentenza n. 272 del 2009). E alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attengono, in particolare, anche i piani di abbattimento (come *extrema ratio*) della fauna nociva (sentenza n. 392 del 2005)". Così la sentenza n. **206**.

“(…) secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste (*ex multis*, sentenze n. 244 e n. 154 del 2016). (...) la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenza n. 58 del 2015). La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del governo del territorio, essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo. Ma possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della salute o alla protezione civile (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale). Quindi, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In particolare, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la competenza esclusiva del legislatore statale può intersecare quella primaria della Regione in materia di urbanistica (art. 4, numero 12, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia) o quella concorrente in materia di igiene e sanità (art. 5, numero 16, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia); né, per ciò solo, può dirsi che vi sia violazione di tali norme. Nell'esercizio di tali competenze regionali può anche esserci un'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale, ma solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente: le Regioni possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, livelli di tutela più elevati, pur sempre con il limite del rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009). Nello stesso tempo (...) il legislatore regionale non può prevedere sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili (...) di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio (sentenza n. 54 del 2012). Questo orientamento (...), in tema di riparto delle competenze legislative quanto alla disciplina dei rifiuti, è stato di recente confermato dalla sentenza n. 150 del 2018 che – sul presupposto secondo cui la tutela dell'ambiente interseca inestricabilmente altri interessi e competenze – ha ribadito che la disciplina dei rifiuti attiene alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato. La disciplina statale – e segnatamente il codice dell'ambiente – costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell'ambiente. (...) Vi è poi, nella disciplina ambientale, un ulteriore coinvolgimento delle Regioni in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. È talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente. Ed è ciò che fa in generale l'art. 3 *quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali e sempre tenendo conto che i principi contenuti nel decreto legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Alle Regioni è demandato, altresì, di individuare, quanto alla

localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché le zone di protezione (art. 94 cod. ambiente). Altresì, ancora con riferimento alla disciplina dei rifiuti contenuta nella parte quarta del medesimo codice dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome sono state chiamate ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute in tale parte (art. 177, comma 7). Il successivo art. 196 cataloga in dettaglio le competenze delle Regioni, demandando ad esse, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del medesimo decreto legislativo, tra l'altro, la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti; la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti; l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi; la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei al loro smaltimento. Nell'esercizio di tale competenza delegata, le disposizioni legislative del citato codice dell'ambiente operano quali limiti per la normativa delle Regioni, anche a statuto speciale, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal codice, non potendo esse derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, né determinare un affievolimento o una minore efficacia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Così la sentenza n. **215**.

#### **2.3.4. Il coordinamento della finanza pubblica**

“(…) risulta infondato l’assunto secondo cui la norma scrutinata troverebbe legittimazione nella competenza della Regione Toscana in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali, atteso il riscontrato carattere recessivo di tale competenza rispetto ad una disposizione che questa Corte ha riconosciuto costituire corretta espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica”. Così la sentenza n. **1**.

“Il comma 270 definisce il vincolo posto dal legislatore statale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, idoneo a giustificare la compressione dell’autonomia regionale. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, tuttavia, l’autoqualificazione legislativa non è vincolante e, quindi, al fine d’individuare l’ambito di competenza su cui incidono le disposizioni «occorre fare riferimento all’oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato» (sentenza n. 203 del 2012; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 125 del 2017, n. 188 e n. 39 del 2014, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 169 del 2007). Secondo tale giurisprudenza, inoltre, lo Stato può imporre limitazioni all’autonomia di spesa degli enti, purché preveda solo un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente – lasciando alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa – e le suddette limitazioni abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). È ben vero che questa Corte ha talvolta dato una lettura estensiva dei principi di coordinamento finanziario, a cui sono state ricondotte anche talune misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, sovente in virtù del rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con i principi fondamentali. È il caso, ad esempio, delle misure di razionalizzazione, anche mediante soppressione o accorpamento, di enti e agenzie (sentenza n. 236 del 2013) o degli interventi per la riduzione delle Comunità montane (sentenza n. 237 del 2009). Tuttavia, si trattava pur sempre di misure che, sebbene potessero portare anche alla soppressione o fusione di enti, non stabilivano direttamente il mezzo attraverso cui conseguire il risultato, limitandosi a fissare soglie ed obiettivi di riduzione di costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino” Così la sentenza n. **87**.

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che l’autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)» (sentenza n.

203 del 2012). Nondimeno, nel caso in esame la natura della norma appare conforme alla qualificazione che ne dà il testo legislativo. Il fatto che l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non imponga limiti alla spesa complessiva delle regioni, fissando obiettivi di suo riequilibrio e contenimento, non osta alla propria riconducibilità ai principi di «coordinamento della finanza pubblica». Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, infatti, tale materia «[...] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica [...], per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015)”. Così la sentenza n. 137.

“La circostanza che la norma possa costituire una prescrizione specifica rivolta alle regioni non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010). Pertanto, possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenze n. 38 del 2016, n. 153 del 2015 e n. 237 del 2009), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). In linea con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, è stato altresì affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010) [...] Per costante giurisprudenza costituzionale [...] la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica prevale su tutte le competenze regionali, anche esclusive (*ex plurimis*, sentenze n. 65 del 2016, n. 250 del 2015 e n. 151 del 2012), sicché la qualificazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 come principio statale di coordinamento della finanza pubblica comporta la prevalenza di questo titolo di competenza sulla invocata potestà legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale. Così la sentenza n. 137.

## **2.4. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente**

### **2.4.1. I principi fondamentali, quali limiti “mobili” e “variabili” espressivi delle esigenze unitarie sottese alle varie materie**

“Nel verificare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative, assume un rilievo particolare la peculiarità della competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è contraddistinta non da una netta separazione di materie, ma dal limite “mobile” e “variabile”, costituito dai principi fondamentali (sentenze n. 50 del 2005 e n. 16 del 2010). Tale limite è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi”. Così la sentenza n. 68.

#### **2.4.2. Energia**

“Secondo l'indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 307 del 2013 e n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali – ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento – sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). E si rinvengono, altresì, nelle “Linee guida”, di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 275 del 2012), essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011). Per cui la «ponderazione concertata», imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011), assegna alle predette Linee guida lo stesso

carattere di «principi fondamentali» della materia (sentenza n. 307 del 2013)”. Così la sentenza n. **14**, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale, e, in particolare, al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Questione dichiarata non fondata in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.).

“Con la sentenza n. 99 del 2012 si è affermato che «Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione». Tali principi sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011, invocati dal ricorrente come parametri interposti, ciascuno dei quali ha dato attuazione ad una direttiva dell’Unione europea. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell’Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell’elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del SEE). In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e richiamate nel d.lgs. n. 28 del 2011. Si tratta di atti di formazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (così sempre la sentenza n. 99 del 2012)”. Così la sentenza n. **69**.

### ***2.4.3. Governo del territorio***

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio”, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (sentenza n. 282 del 2016; nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014). Pertanto, «pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell’edilizia» (sentenza n. 231 del 2016) [...] «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013)» (sentenza n. 259 del 2014). Lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali», a condizione, però, che tale esemplificazione sia «coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell’edilizia» (sentenza n. 49 del 2016). [...] Questa Corte ha anche affermato che «assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017)”. Così la sentenza n. **68**.

### ***2.5. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali***

#### ***2.5.1. Le autonomie speciali e i limiti posti dalla legislazione nazionale nella materia ambientale***

“Questa Corte ha già avuto modo di affermare, anche di recente, proprio con riferimento alla Regione

autonoma della Sardegna, che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che ] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 103 del 2017) [...] «questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007)». Così la sentenza n. **178**.

Si veda altresì, in relazione alla sentenza n. **198**, la voce *La disciplina della VIA (istituto comunitariamente necessitato) quale espressione della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente fisiologicamente interferente con competenze regionali e idonea a vincolare i legislatori territoriali anche ad autonomia differenziata* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

Per costante giurisprudenza (sentenze nn. 189 del 2016, 308 e 238 del 2013, 101 del 2010), «il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, anche sulla base del titolo di competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Sicché i richiamati artt. 142, 146 e 149 cod. beni culturali si impongono alla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio di tutte le competenze primarie ad essa attribuite dallo statuto, ivi compresa quella in materia di agricoltura, foreste e corpo forestale, dato che, per costante giurisprudenza costituzionale, esse sono qualificabili come norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali». Così la sentenza n. **201**.

### ***2.5.2. Le autonomie speciali e i principi di coordinamento della finanza pubblica***

“(…) i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014). I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, tuttavia, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)». Così la sentenza n. **103**.

“Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni statali che (...), agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni” (sentenze nn. 1 del 2018, 72 del 2017, 251 del 2016, 218 e 153 del 2015). Di regola, “i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (...), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” (sentenze nn. 231, 151 e 62 del 2017, 82 del 2015). Così la sentenza n. **241**.

### ***2.5.3. Le autonomie speciali e il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali***

“(…) laddove l'intervento legislativo riguarda l'affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, ascrivita allo Stato *ex art.*

117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza». I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (*ex plurimis*, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) e idrico (sentenze n. 117 del 2015, n. 114 del 2012 e n. 235 del 2011) devono, infatti, essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell'Unione comunitaria e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016). Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa della resistente, l'autonomia speciale e la potenziale, concomitante, riconducibilità delle norme censurate anche alle citate ipotesi di competenza legislativa, anche primaria, della stessa, non impediscono, a monte, l'evocazione delle competenze statali, in ragione di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si tratta di competenze, quelle evocate dalla Regione autonoma a supporto della legittima approvazione delle disposizioni censurate, che, in forza di espressa previsione statutaria, trovano comunque un limite – per quel che qui immediatamente interessa, in ragione delle censure prospettate rimaste estranee ai già rilevati profili di inammissibilità – nel necessario rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Limite, questo, come si è detto, puntualmente evocato dalla difesa statale, con specifico riferimento al disposto del primo periodo dell'art. 4 dello statuto speciale della resistente; e che, certamente, ricomprende le disposizioni che incidono sulla tutela della concorrenza, ancor di più considerando il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea, tanto da imporre un'imprescindibile uniformità territoriale di regolazione [...] Ne consegue che il parametro costituzionale ritualmente evocato nel ricorso, quello afferente alla tutela della concorrenza, finisce per riempire di contenuti il limite statutario altrettanto prospettato a fondamento dell'impugnazione (sentenza n. 263 del 2016). Nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è dunque destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali”. Così la sentenza n. **109**.

“Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)”. Così la sentenza n. **168**.

“Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate «costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 238 del 2013). Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere, «nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come “riforme economico-sociali” si impongono al legislatore di queste ultime» (sentenza n. 238 del 2013). Gli artt. 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016)”. Così la sentenza n. **172**.

“(…) in molteplici occasioni, questa Corte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007)”. “Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate «costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del

2006)» (sentenza n. 238 del 2013). Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l’emanazione di tali norme, conserva il potere, «nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come “riforme economico-sociali” si impongono al legislatore di queste ultime» (sentenza n. 238 del 2013). Gli artt. 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016)”. Così la sentenza n. **172**.

“Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell’autonomia speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali. Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale”. Così la sentenza n. **178**.

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento a molteplici parametri costituzionali e statutari da diversi enti ad autonomia differenziata, degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017 che riguardano i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA – con allocazione in capo allo Stato di una non trascurabile quantità di tipologie progettuali per le quali la VIA e la verifica di relativa assoggettabilità passano dalla competenza normativa e amministrativa delle Regioni a quella dello Stato – e l’abrogazione delle previgenti disposizioni espressamente reputate incompatibili con la nuova disciplina in tema di allocazione delle competenze. La Corte ha ribadito che “il decreto legislativo impugnato, adottato nella materia ‘tutela dell’ambiente’ e ‘dell’ecosistema’, debba essere ascritto alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome”. Tale qualificazione è stata indubbiamente attribuita in particolare alle censurate disposizioni che rappresentano il nucleo essenziale della riforma. È stato posto in evidenza, inoltre, che “la profonda rivisitazione delle competenze in materia è diretta conseguenza dell’attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell’Unione europea, sicché la normativa impugnata è altresì da ricondurre al limite degli obblighi europei, che pure condiziona le competenze statutarie”. Non è stata ritenuta fondata neppure la questione proposta in relazione agli artt. 3 e 97 in quanto “il legislatore statale, nel rivisitare le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l’adozione di un criterio orientato alla valutazione dell’intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall’allocazione geografica, possono presentare”. Sono state dichiarate non fondate anche le questioni di legittimità costituzionale, promosse specificamente dalle Province autonome di Trento e Bolzano con riferimento agli artt. 3, 97, 117, quinto comma, 120, secondo comma, Cost. e a plurimi parametri statutari, degli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, che prevedono rispettivamente una disciplina estremamente dettagliata del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA – dalle modalità di trasmissione dello studio preliminare alle modalità di pubblicazione, alla istruttoria, ai termini del procedimento, ai modi, ai tempi e ai limiti delle possibilità di interlocuzione con gli interessati – l’introduzione del provvedimento unico regionale e l’affidamento alla conferenza di servizi dell’adozione di tutti provvedimenti legati alla procedura di VIA. Con riferimento all’art. 8, ritenuto non incongruo o eccedente rispetto alla *ratio* complessiva della riforma, la Corte ha escluso ogni lesione delle competenze legislative delle autonomie speciali in quanto esso costituisce al contempo “attuazione degli obblighi sovranazionali e norma fondamentale di riforma economico-sociale nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”. La procedura introdotta con la disposizione censurata, infatti, “si inserisce nel complessivo intervento di riforma realizzato dal legislatore statale in attuazione degli obblighi europei, che le Province autonome sono tenute a rispettare”. Nell’occasione la Corte – dopo aver chiarito che “l’eventuale accoglimento delle

questioni (...) rischierebbe non solo di minare la *ratio* complessiva della riforma, ma anche la sua organicità, causando un inammissibile frazionamento di una disciplina strettamente connessa alla tutela ambientale” – ha ribadito il rango di norma di riforma economico-sociale va attribuito “non solo a norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma anche, e più in generale, a tutte le norme ‘che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale’ (sentenza n. 1033 del 1988; in termini analoghi, più recentemente, sentenze n. 229 e n. 212 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998). In altri termini, a rilevare è che i principi fondamentali di riforma, ancorché ‘non espressamente enunciati, poss[a]no anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone. Nel contesto di una incisiva riforma, la qualifica di fondamentale da attribuire alle norme della nuova disciplina può derivare dal costituire esse un elemento coesistente alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo’ (sentenza n. 482 del 1995)”. Più chiaramente, “la nozione di norma fondamentale rifugge, infatti, da operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminatezza lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la *ratio* complessiva della riforma”. Quanto agli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, la Corte ha ribadito che la “determinazione della conferenza di servizi non assorbe i singoli titoli autorizzatori, ma li ricomprende, elencandoli. La decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA successivo alla determinazione della conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis, introdotto dall’art. 16, comma 2, del censurato d.lgs. n. 104 del 2017), e non sostituisce le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto”. La potestà legislativa delle Regioni autonome, poi, deve essere esercitata “nei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (...). Peraltro, il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse non sono riconducibili *sic et simpliciter* ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata, ma sono strumentali all’inveramento del bene ambientale, valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea”. Per analoghe motivazioni sono state ritenute non fondate le questioni relative al comma 1 dell’art. 16 del decreto che, richiamando l’art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, richiede che si applichino i rimedi per le amministrazioni dissenzienti. Al riguardo è stato precisato che non vi è alcuna chiamata in sussidiarietà, che presuppone che l’intervento legislativo attragga funzioni in materie di competenze regionali o provinciali poiché nel caso di specie “lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva in materia di ambiente, la cui disciplina condiziona gli ordinamenti provinciali in virtù dei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma”. La Corte, infine, rigettando le censure raccolte nei confronti degli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, ha escluso che nella procedura di VIA statale l’amministrazione centrale possa pretermettere, a sua arbitraria discrezione, la Regione interessata. Invero, la disciplina della VIA non configura un intreccio inestricabile di materie poiché pur essendo incise competenze regionali l’intervento statale, di derivazione sovranazionale, ha un complessivo e prevalente intento di riforma di un procedimento funzionale alla salvaguardia ambientale. In particolare, “i censurati artt. 12, 13 e 14, laddove fanno riferimento agli enti territoriali potenzialmente interessati e alle altre amministrazioni competenti, mirano a declinare, nell’ordinamento interno, il principio della più ampia partecipazione possibile richiesto dalla normativa sovranazionale (sugli obblighi di trasmissione agli enti territoriali della domanda e della documentazione del procedimento di VIA come obbligo comunitariamente necessario, sentenza n. 234 del 2009). Nell’ottica di valorizzare gli obblighi informativi in tema di VIA, peraltro, si muove già da tempo la giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto tali obblighi inderogabili dalle Regioni, proprio per il nesso di strumentalità tra questi ultimi e il principio della più ampia partecipazione possibile da parte dei soggetti interessati (sentenze n. 178 e n. 93 del 2013 e n. 227 del 2011)”.

#### **2.5.4. Le clausole di salvaguardia**

È “principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, [quello] secondo cui l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 154 del 2017)”. Così la sentenza n. **103**.

In presenza di una clausola di salvaguardia, come quella contenuta nell'art. 1, comma 211, della legge n. 107 del 2015 (secondo cui le disposizioni di tale legge si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione), “i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali in contrasto con gli statuti e con le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenze n. 23 del 2014, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012). Peraltro, in considerazione della natura concorrente della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione, è proprio il rispetto del parametro statutario ad imporre di verificare la conformità della disciplina provinciale in esame ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione”. Così la sentenza n. 122.

## **2.6. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)**

### **2.6.1. “Difesa” (lett. d)**

#### **2.6.1.1. Il servizio civile universale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 171, la corrispondente voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

### **2.6.2. “Tutela della concorrenza” (lett. e)**

#### **2.6.2.1. Gli aiuti all'imprenditoria femminile (revoca per perdita dei requisiti)**

La sentenza n. 83 ha dichiarato illegittimo l'art. 79, comma 1, della legge veneta n. 30 del 2016, per violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza. La Regione aveva introdotto una disciplina derogatoria della regola statale (art. 20 del d.P.R. n. 314 del 2000) secondo cui le agevolazioni (contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi) concesse in favore dell'imprenditoria femminile devono essere revocate in seguito al venir meno di uno o più dei requisiti prescritti. “L'intervento statale è dunque diretto a sostenere il livello degli investimenti (che si assume non ottimale) di una particolare categoria di operatori professionali, accrescendo in tal modo la competitività complessiva del sistema. La finalità di stimolare l'espansione in tutti i segmenti di mercato delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile, e l'ammontare delle risorse impiegate rappresentano sicuri elementi sintomatici del livello nazionale dello strumento normativo in esame, che deve essere pertanto ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale. Tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), si deve concludere nel senso che era precluso alla Regione Veneto di introdurre una disciplina derogatoria della regola statale – dettata dall'art. 20 del d.P.R. n. 314 del 2000 – secondo cui le agevolazioni concesse devono essere revocate in seguito al venir meno di uno o più dei requisiti prescritti”.

#### **2.6.2.2. Il rilascio delle concessioni su beni demaniali**

##### **i) Le aree demaniali marittime nella Regione Friuli-Venezia Giulia**

La sentenza n. 109 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 7, comma 4, della legge friulana n. 10 del 2017, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto prevede – nel disciplinare il procedimento per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime – prevede una serie di deroghe all'onere di pubblicità delle relative istanze. Il tema della pubblicità delle istanze che portano all'affidamento in concessione “è immediatamente connesso ai profili della competizione concorrenziale, garantita, quanto alla scelta dell'affidatario, da una selezione aperta, pubblica e trasparente così come delineata, in via di principio, prima dalla direttiva servizi e poi dalla normativa interna di attuazione della stessa, già richiamata. Tuttavia, per evocare la tutela della concorrenza, è necessario che l'affidamento riguardi un utilizzo del bene demaniale strettamente correlato ad iniziative economiche suscettibili di attivare la

dinamica concorrenziale. In mancanza, le relative disposizioni devono ritenersi estranee alla citata competenza statale, per rientrare nei campi regolatori coperti dalle competenze legislative ascritte alla Regione, più volte citate, prima tra tutte quella immediatamente inerente alla disciplina delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo (nel caso, quelli relativi alla laguna di Marano-Grado)”. Nel caso di specie il ricorrente si è limitato a fare riferimento all’asserito “legame che corre, in linea di principio, tra l’onere di pubblicità dell’istanza di concessione ed il profilo competitivo del libero accesso al mercato di riferimento”, trascurando “integralmente di descrivere e precisare in che termini le deroghe previste dalla legge regionale impugnata inciderebbero sulla competitività imprenditoriale”. Trattandosi di un giudizio in via principale, invece, per orientamento consolidato, il relativo ricorso avrebbe dovuto “contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l’esigenza di un’adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015)”. È stata ritenuta non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., che, nel caso di pluralità di domande di concessione per l’utilizzo di bene demaniale, prevede i criteri che devono guidare la pubblica amministrazione nel selezionare i soggetti che competono per l’affidamento in uso del bene. La Corte – dopo aver rilevato che la normativa nazionale e di matrice europea non contiene indicazioni di dettaglio su tali criteri – ha affermato che “la relativa predisposizione normativa dei criteri, in sé, non invade (...) la competenza legata alla tutela della concorrenza. Semmai, è il contenuto dei criteri che, di caso in caso, può portare alla violazione addotta, ove siano fonte di discriminazioni e pongano in discussione la *par condicio* dei partecipanti. Tuttavia, i criteri dettati dai primi due commi dell’articolo censurato non mettono in crisi il profilo della dinamica competitiva; né, del resto, la difesa erariale, segnala profili effettivi del *vulnus* prospettato”.

#### **ii) La tutela dell’affidamento dei concessionari balneari uscenti**

La disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali di competenza statale e regionale. Le funzioni amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state conferite alle Regioni in virtù dell’art. 105, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 112 del 1998; esse sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell’art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo. Tuttavia, “i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale” (sentenze nn. 157 e 40 del 2017). Così la sentenza n. **118** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 3, comma 3, della legge abruzzese n. 30 del 2017 il quale stabiliva che, nell’esercizio delle proprie funzioni, i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009. “Demandando genericamente ai Comuni la determinazione delle modalità concrete con cui tutelare il legittimo affidamento dei titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 30 dicembre 2009 nell’ambito delle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni”, la disposizione affidava alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l’adozione di misure comunque incidenti in senso limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, riservata alla legislazione statale ai sensi dell’indicato parametro. Non ha rilevato in contrario la precisazione di cui al precedente art. 1, comma 1, lett. d), che tutela l’affidamento dei concessionari uscenti nei limiti consentiti dal diritto eurounitario. Infatti, l’invocato profilo di incostituzionalità non concerneva il contrasto della disposizione con i vincoli derivanti dal diritto dell’Unione europea bensì soltanto la sua incidenza in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente “spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell’affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni”.

#### **iii) Le imprese balneari liguri**

La sentenza n. **221** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 1, comma 2, e 3 della legge ligure n. 25 del 2017; la prima disposizione qualificava le imprese balneari liguri elementi del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della

Regione in quanto connotanti il paesaggio costiero; la seconda prevedeva una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni nonchè l'individuazione di un'area demaniale di riserva in favore delle stesse imprese, in ragione e in funzione del ruolo ad esse riconosciuto. In via preliminare, la Corte ha ribadito che le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni e le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni, rispetto ai quali le prime mantengono poteri di indirizzo; e “che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni (...) devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale” (sentenze nn. 118 e 109 del 2018, 157 e 40 del 2017, 171 del 2013, 213 del 2011); “competenza esclusiva, quest'ultima, nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano un limite insuperabile”. Conseguentemente, “nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali”. Poiché nell'impugnato art. 1, comma 2, la nozione di impresa balneare ligure veniva espressamente in rilievo in funzione di una procedura di selezione tra i potenziali concessionari, era inevitabile che le procedure di aggiudicazione di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 vedessero, se non uniche legittimate, quantomeno innegabilmente favorite le imprese già presenti sulla costa ligure, essendo “le sole imprese balneari connotanti il paesaggio costiero, e (già) ascrivibili al patrimonio storico ed al tessuto sociale della Liguria. Mentre l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro (...) non potrebbe certo possedere la qualifica di impresa balneare ligure”. Il successivo art. 3 vulnerava, a sua volta, la concorrenza tra imprese, “per la situazione di privilegio che tende (...) a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento”.

### ***2.6.2.3. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale***

La sentenza n. 137 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, commi secondo e quarto, Cost. – dell'art. 48, commi 4 e 6, lett. a), del d.l. n. 50 del 2017, recante misure per promuovere la più ampia partecipazione alle procedure di scelta del gestore dei servizi di trasporto locale e regionale, nel quadro di un complesso sinergico di interventi riguardanti l'intero settore della mobilità. Il provvedimento contiene “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo” e, nel suo preambolo, il Governo fa riferimento, tra l'altro, alla “necessità straordinaria e urgente di introdurre misure volte a favorire la crescita economica del Paese”. Tali ragioni, “soprattutto alla luce delle pesanti conseguenze della crisi economica che aveva colpito il Paese”, non sono state ritenute “affette da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, avuto riguardo al largo margine di elasticità che connota l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza, al fine di consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri”. Le censurate disposizioni non sono poi state considerate “estrane e dissonanti rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite dal decreto. I servizi di trasporto esercitano infatti un'influenza decisiva sulla competitività complessiva del sistema economico, rientrando tra le priorità industriali del Paese. L'esigenza di razionalizzarle e renderle efficienti è resa ancor più pressante dalla circostanza che l'obbligo per tutte le amministrazioni di concorrere al risanamento della finanza pubblica si è tradotto negli ultimi anni in tagli ai trasferimenti erariali verso le regioni e gli enti locali e questo ha spesso comportato una diminuzione dei servizi offerti”. È stata così esclusa l'eterogeneità lamentata dalla ricorrente poiché tutte le misure contemplate dal d.l., “per quanto attinenti ad ambiti materiali diversi (...), sono accomunate da un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico”. In particolare, il denunciato comma 4 prevede che, ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da

economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area; e demanda la disciplina di tali eccezioni a una delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti. “La scelta normativa di distinguere la dimensione organizzativa ottimale del servizio di trasporto da quella prettamente gestionale si fonda sulla considerazione che la previsione di lotti molto ampi può non garantire un miglioramento in termini di superiore efficienza e di ottimizzazione dei processi produttivi, atteso l'impatto talora trascurabile delle economie di scala nel trasporto pubblico locale, in ragione delle diverse caratteristiche geografiche e demografiche del territorio italiano. La predisposizione di un lotto unico costituisce, al contrario, una rilevante barriera di accesso al mercato, in quanto limita fortemente la platea dei soggetti in possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare per il trasporto pubblico locale. Il ricorso a una pluralità di operatori all'interno di uno stesso ambito territoriale ottimale consente invece che anche imprese di medie e piccole dimensioni possano presentare, per quanto possibile, offerte in forma singola, e che siano favorite forme di concorrenza per comparazione tra gli operatori titolari di contratti di servizio gestiti dallo stesso soggetto pubblico”. La disposizione è stata così ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva pertinenza statale, che, nella sua accezione dinamica, “contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”. Infine, la Corte ha escluso la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, ribadendo che esso non opera quando lo Stato esercita la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

#### ***2.6.2.4. L'istituzione di un marchio di qualità per le imprese balneari liguri (preclusa al legislatore regionale)***

“È riferibile (...) anche ai servizi il principio più volte ribadito con riguardo ai prodotti, per cui è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che ne attestino contestualmente la qualità e l'origine geografica” (sentenze nn. 242 del 2016, 66 del 2013, 191 e 86 del 2012, 213 del 2006). E' quanto ribadito dalla sentenza n. 221, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 4, commi 1, lett. b), e 2, della legge ligure n. 25 del 2017, nella parte in cui prevedeva che la Regione attivasse azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure e riservava direttamente alla Giunta la determinazione dei criteri per il rilascio del marchio. “L'istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un marchio di qualità, per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare ligure, in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata dal mero territorio di provenienza, incidono inevitabilmente” sulla materia tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale.

#### ***2.6.2.5. L'indennizzo del valore aziendale per i titolari delle imprese balneari liguri***

La sentenza n. 221 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 6 della legge ligure n. 25 del 2017 che prevedeva il riconoscimento dell'indennizzo del valore aziendale determinato, nel suo ammontare, sulla base di una perizia giurata predisposta a cura del titolare dell'impresa. Secondo la Corte la previsione di una tale modalità procedimentale non avrebbe avuto ragion d'essere nel prevedere ciò che è già in facoltà dell'avente diritto all'indennizzo, se non fosse stata destinata ad avere anche valore nei confronti dei terzi, ivi comprese le amministrazioni pubbliche. “(Q)uesta disposizione contrasta, dunque, con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale. Esigenza che solo la legge statale può assicurare nell'esercizio della competenza esclusiva nella materia tutela della concorrenza”.

### ***2.6.3. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)***

#### ***2.6.3.1. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani***

“(…) «l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur “derivato” in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque “nella materia ‘ordinamento tributario dello Stato’, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale” (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n.

26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio (sentenza n. 121 del 2013). Ciò vale altresì per il relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina del tributo (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)». Così la sentenza n. 17, che ha escluso la lesione delle attribuzioni finanziarie della Regione Sardegna, imputata alla disciplina sull'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani.

#### **2.6.3.2. Tasse automobilistiche**

##### ***i) Esclusione della sospensione dell'obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (Regione Toscana)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 192, l'analogo voce in *I tributi*.

##### ***ii) La tassazione agevolata per gli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato destinati al trasporto di persone (divieto per il legislatore regionale di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla disciplina statale)***

La sentenza n. 209 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 3 del 2005, nel testo introdotto dall'art. 27 della legge regionale n. 2 del 2006 che subordinava l'esonero dal pagamento delle tasse automobilistiche – per gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone – all'iscrizione nei registri Automotoclub Storico Italiano (A.S.I.) e Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.). Preliminarmente la Corte ha ricordato che nel periodo di tempo successivo alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, è stato “sempre escluso che la tassa in esame potesse ritenersi un tributo proprio della Regione ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost. Di qui la più volte ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione a norme regionali che incidevano sulle ipotesi di esenzione dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003), non potendo le Regioni integrare la disciplina statale quanto ai presupposti sostanziali del tributo in questione”. In linea con tale orientamento si è posta anche la successiva sentenza n. 455 del 2005 che – pronunciandosi sul testo originario dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005, impugnato in quanto per l'esenzione dalle tasse automobilistiche prevedeva ulteriori presupposti oggettivi rispetto la disciplina statale, quale l'iscrizione dei veicoli in determinati registri – ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in quanto andava ad incidere su aspetti della disciplina sostanziale del tributo di matrice erariale riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. Anche nel caso di specie la Corte ha ravvisato che la nuova disciplina regionale, incidendo su alcuni elementi sostanziali dell'imposizione, “si discosta dalla normativa statale di riferimento, giacché regola diversamente i presupposti del regime di favore previsto dal combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, vigente all'epoca dell'emanazione della norma sottoposta al dubbio di legittimità costituzionale. In particolare, la normativa regionale introduce un presupposto aggiuntivo per la esenzione, quello della necessaria iscrizione del singolo veicolo presso i registri all'uopo tenuti dall'ASI o dalla FMI: iscrizione non contemplata dalla normativa nazionale”.

#### **2.6.4. “Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)**

##### ***2.6.4.1. L'obbligo di esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede di uffici dello Stato o di enti nazionali.***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 183, l'analogo voce in *Principi fondamentali – La bandiera della Repubblica e i simboli ufficiali delle Regioni*.

#### **2.6.5. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)**

##### ***2.6.5.1. La qualifica di agente di polizia giudiziaria (personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale di vigilanza)***

La competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è “riservata a leggi e

regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenze nn. 172 e 8 del 2017, 167 del 2010, 185 del 1999). Così la sentenza n. **82** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell’art. 6, comma 5, della legge veneta n. 30 del 2016, il quale stabilisce che il personale addetto alle attività di polizia provinciale, già inserito nella dotazione organica delle Province e della Città metropolitana di Venezia, poi trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza, conservi le qualifiche di cui era titolare (compresa quella di agente di polizia giudiziaria). La disposizione si inserisce nel quadro del riordino complessivo delle funzioni amministrative non fondamentali conferite dalla Regione Veneto alle Province e alla Città metropolitana di Venezia, delineato dalla legge regionale n. 19 del 2015, in attuazione dell’art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 2014, nell’ambito della “riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, voluta dal legislatore statale” (sentenza n. 32 del 2017). All’istituto Servizio regionale di vigilanza sono state assegnate attività di controllo correlate alle dette funzioni non fondamentali nonché alla tutela e salvaguardia della fauna selvatica e all’attività di prelievo venatorio e della fauna ittica e della pesca nelle acque interne, come disciplinate da leggi regionali nel rispetto della normativa nazionale ed europea. Lo scopo dell’istituzione del Servizio è assicurare, specie a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative in materia di caccia, pesca e agricoltura, la continuità del servizio di controllo e salvaguardia del patrimonio faunistico-ambientale, precedentemente svolto dai corpi di polizia provinciale. Ciò risponde all’indicazione giurisprudenziale (sentenza n. 10 del 2016) per cui l’esercizio delle funzioni “deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione”. Proprio per garantire la continuità dell’esercizio delle funzioni svolte presso l’amministrazione di appartenenza in tema di protezione del patrimonio faunistico-venatorio e ittico del territorio, la Regione Veneto, tramite il Servizio di vigilanza, ha assorbito a livello regionale le attività precedentemente svolte dai corpi e servizi di polizia provinciale e ha inserito il relativo personale nel proprio organico, con funzioni di vigilanza ittico-venatoria e ambientale, nell’ambito del processo di riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale, evitando di disperdere le professionalità acquisite negli anni dagli agenti di polizia provinciale. In questo contesto, il comma censurato si limita a disporre la mera conservazione delle qualifiche discendenti dall’inquadramento giuridico del personale nell’ente di provenienza. Ai sensi della normativa statale, ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere unicamente i soggetti indicati all’art. 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen. nonché quelli cui le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall’art. 55 del medesimo codice. Soltanto il legislatore statale può individuare gli specifici compiti di vigilanza che consentono di qualificare gli operatori ad essi preposti quali agenti di polizia giudiziaria: al riguardo, il citato art. 57 dispone che sono agenti di polizia giudiziaria, tra gli altri, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio e l’art. 5, comma 1, della legge n. 65 del 1986 prevede che il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche funzioni di polizia giudiziaria.

#### ***2.6.5.2. Il disturbo intenzionale dell’attività venatoria e piscatoria***

La sentenza n. **148** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., della legge della Regione Veneto n. 1 del 2017, che tra l’altro prevede la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00 per chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l’esercizio dell’attività (rispettivamente) venatoria e piscatoria, pone in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o pesca o rechi molestie ai cacciatori o ai pescatori nel corso delle loro attività. In via preliminare, la Corte ha confermato il proprio pacifico orientamento in base al quale la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale, con la conseguenza che essa “non costituisce una materia a sé stante e spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004)”. Nel caso di specie la disciplina regionale ha invaso la competenza legislativa statale in quanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, le sanzioni previste non possono essere ricondotte alla materia “caccia e pesca”, ma attengono “a comportamenti che pregiudicano la ‘ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale’ (tra le altre,

sentenze n. 108 del 2017, n. 300 del 2011, n. 274 del 2010, n. 129 del 2009), e in quanto tali sono riconducibili alla materia ‘ordine pubblico e sicurezza’ di cui alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117 Cost.”.

### ***2.6.5.3. La promozione di azioni coordinate per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e dei traduttori e le forze di polizia locale e altri organismi***

La sentenza n. **208** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. - dell’art. 6, comma 3, della legge lombarda n. 24 del 2017 il quale, allo scopo di intensificare l’attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell’estremismo e della radicalizzazione, prevede azioni coordinate tra istituzioni, soggetti *non profit*, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi. La Corte non ha condiviso la premessa interpretativa del ricorrente, per cui la denunciata disposizione interferisce con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, ed ha prospettato un’esegesi compatibile con l’evocato parametro. In particolare, da una lettura complessiva del testo, è emerso che l’intervento normativo è finalizzato alla promozione di progetti che diffondono la cultura della legalità ed educano al rispetto dei diritti della persona. Il contrasto alla radicalizzazione, da attuarsi mediante la conoscenza, la diffusione e l’approfondimento delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile, avviene attraverso la predisposizione di iniziative informative che coinvolgono il sistema scolastico e universitario, gli operatori di polizia locale e gli operatori del terzo settore che si occupano di integrazione e prevenzione. La disposizione, inserita in questo contesto, appare volta a uno scopo di promozione culturale che ne esclude la collocazione nell’ambito della materia ‘ordine pubblico e sicurezza’. In ogni caso, “la promozione della legalità (...) non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo”. Inoltre, “poiché la riserva allo Stato della legislazione in materia di ‘ordine e sicurezza pubblica’ riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l’integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento (...) restando estranea a tale ambito l’attività di conoscenza, formazione e ricerca”, la disposizione in esame appare strutturalmente inidonea ad incidere sull’assetto della competenza statale. Infine, il coinvolgimento della polizia locale nelle iniziative della Regione, poiché circoscritto alle sole attività contraddistinte da obiettivi di formazione, consente di escludere l’asserita dilatazione delle funzioni tipicamente attribuite alla polizia locale. D’altra parte, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso che “in materia di ordine e sicurezza pubblica l’ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali (...) o forme di accordi fra gli enti interessati volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio”.

### ***2.6.5.4. La distanza minima di sicurezza degli esercizi autorizzati al gioco da luoghi ritenuti sensibili***

La sentenza n. **238** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., dell’art. 45 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017. Il legislatore regionale ha inteso esclusivamente correggere l’errore materiale contenuto nell’art. 6 della legge regionale n. 30 del 2014, recante misure per il contrasto della diffusione del gioco d’azzardo patologico, che, prima dell’intervento censurato, disponeva che l’autorizzazione all’esercizio *non* venisse concessa nel caso di ubicazioni in un raggio *non* inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette. La presenza della seconda negazione appariva priva di qualunque significato coerente con la *ratio legis*. Quanto disposto dall’art. 45 “si è reso necessario al fine di assicurare l’osservanza di una distanza minima di sicurezza dai luoghi ritenuti sensibili”.

## **2.6.6. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)**

### **2.6.6.1. Il trasferimento delle funzioni delle Province e la successione nelle controversie pendenti**

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “anche in base alla riserva di legge statale stabilita dall’art. 108, primo comma, Cost., gli organi legislativi regionali, nel disciplinare gli oggetti rientranti nelle loro competenze, anche di tipo esclusivo, debbono astenersi da qualsiasi interferenza in materia giurisdizionale e processuale” (sentenze nn. 81 del 2017, 299 del 2010, 25 del 2007, 133 del 1998, 154 del 1995, 303 del 1994, 113 del 1993, 505 del 1991, 203 del 1987 e 72 del 1977). Così la sentenza n. **110** che ha giudicato illegittimi, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., gli artt. 10, comma 3, e 11-*bis*, comma 5, della legge toscana n. 22 del 2015, i quali – nell’ambito del trasferimento alla Regione, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, tra le altre, delle funzioni non fondamentali già spettanti alle Province nelle materie della gestione dei rifiuti e della difesa del suolo e del demanio idrico – stabilivano, rispettivamente, che sono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni, dovendo le Province e la Città metropolitana concluderli, mantenere la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curare l’eventuale contenzioso e l’esecuzione delle relative sentenze; e che restano comunque nella competenza della Provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016 e l’esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti finanziari da esse derivanti. Le norme hanno invaso la sfera di competenza esclusiva statale nella materia “giurisdizione e norme processuali” perché, pur attenendo al riordino e trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali (demandato allo Stato o alle Regioni secondo le rispettive competenze dalla legge n. 56 del 2014), non esaurivano la loro portata precettiva nell’aspetto sostanziale di tale vicenda ma si spingevano a regolarne anche l’ulteriore profilo, innegabilmente processuale, concernente la successione nelle controversie pendenti relative all’esercizio pregresso delle funzioni trasferite. Il legislatore regionale non si è limitato a esplicitare una regola implicita nella legge del 2014, in coerenza con il carattere di successione a titolo particolare, e non *in universum ius*, del fenomeno in questione, legato a un trasferimento di funzioni che prescinde dall’estinzione dell’ente precedente titolare, e in coerenza con il paradigma dell’art. 111 cod. proc. civ., per il quale, salvo intervento o chiamata in causa dell’ente subentrante, il processo prosegue tra le parti originarie. Invero, “l’inclusione dei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso, tra quelli oggetto del trasferimento – testualmente disposta dall’art. 1, comma 96, della legge n. 56 del 2014 – non è riconducibile al paradigma dell’art. 111 cod. proc. civ., prefigurando una ipotesi, invece, di successione *ex lege*, disciplinata in via autonoma, con specifico riferimento al riordino delle funzioni delle Province. Per altro verso, la riferibilità alle Province degli effetti di natura finanziaria derivanti dalle sentenze che concludono le controversie pendenti (...) viola anche il disposto dell’art. 111 cod. proc. civ., a tenore del quale la sentenza spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare”. Prescindendo dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, “la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale” (sentenze nn. 40 del 2017, 234 e 195 del 2015, 35 del 2011 e 26 del 2005).

## **2.6.7. “Ordinamento civile” (lett. l)**

### **2.6.7.1. Il condono edilizio straordinario**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **68**, la voce *La sanatoria di opere non conformi agli strumenti urbanistici nelle aree terremotate (un’ipotesi di condono edilizio straordinario)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica*.

### **2.6.7.2. La sdemanializzazione con legge regionale dei beni collettivi (sclassificazione e mutamento di destinazione degli usi civici)**

L’ordinamento civile “si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti interpretati. La materia dell’ordinamento civile, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica” (sentenze nn. 123 del 2010, 295 del 2009 e 352 del 2001). Così la

sentenza n. 113 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost., l'art. 8 della legge laziale n. 1 del 1986 (come modificato dalla legge regionale n. 6 del 2005) che procedeva a una diretta sdemanializzazione dei beni collettivi, in particolare consentendo, tra gli altri soggetti, alle università agrarie di alienare terreni di uso civico a chi avesse ottenuto il permesso di costruire in sanatoria. Stante l'appartenenza all'ordinamento civile dell'individuazione della natura pubblica o privata dei beni, la disposizione censurata, nel regolare la descritta alienabilità, introduceva una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale, "assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile" (sentenza n. 25 del 2007). La norma ha così indebitamente operato nell'ambito della materia dell'ordinamento civile. D'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione (sia nella versione originaria sia in quella novellata nel 2001), "il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni": la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost. "mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche". L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, "non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi (...) – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che (...) la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione". La Corte ha, invece, escluso la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge del 1927. I profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra "hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso", essendo emersi "diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico". Nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale (artt. 1 del d.l. n. 312 del 1985 e 142, comma 1, lett. h, del d.lgs. n. 42 del 2004) è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione (sentenza n. 103 del 2017). I Giudici hanno poi stigmatizzato "l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico" e, dunque, l'illegittimità della *iniusta locupletatio* disposta dal legislatore regionale a favore dell'occupatore. In relazione all'occupazione acquisitiva, pure dichiarata incostituzionale, la sentenza n. 349 del 2007 ha sostenuto che un tale patente capovolgimento del principio dell'accessione (artt. 934 e ss. cod. civ.) era in passato giustificato dall'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata. La logica di questo orientamento era focalizzata sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene. La disposizione regionale è risultata ancor più illegittima poiché: "a) non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista; b) (...) l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene con le somme accessorie di rito, bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore (...); c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto (...) non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa", in quanto nullo per impossibilità giuridica dell'oggetto (come tale inalienabile). Il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato "non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore *sine titulo* di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene". La norma è stata reputata illegittima anche per quanto concerne una serie di poteri intrinsecamente contraddittori "perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa

sclassificazione” (sentenza n. 210 del 2014) che “può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche” delineate dal legislatore statale. Ciò comporta che “senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; b) non possono essere configurati legittima realizzazione o condoni; c) non sono rilevanti successioni nel possesso; d) non sono ipotizzabili prelazioni per i detentori di aree civiche”. Infine, la Corte ha sottolineato il forte collegamento funzionale della materia degli usi civici con la tutela dell’ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, sicché oggi “coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio”. In particolare, “la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e ciò in aderenza all’art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio” (sentenza n. 367 del 2007). La competenza statale in materia di usi civici trova attualmente espressione nell’art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono state qualificate come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze nn. 207 e 66 del 2012, 226 e 164 del 2009, 51 del 2006). I profili economici, sociali e ambientali inestricabilmente connessi “configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico (...) quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali”. Secondo le sentenze nn. 210 del 2014 e 46 del 1995, “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale”. “Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico. Il fatto che le peculiari tipologie d’utilizzo dei beni d’uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l’utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione. (...) il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare (...). I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l’ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono. Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell’ente che li rappresenta (...) non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale. In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l’Università agraria (alienando l’immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale”. Quanto agli istituti che permettono trasformazioni d’uso dei beni civici, si è osservato che, da un lato, “l’alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall’altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. (...) nell’ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l’interesse di conservazione dell’ambiente naturale in vista di una loro utilizzazione, come beni ecologici” (sentenze nn. 103 del 2017 e 391 del 1989). “Se il mutamento di destinazione è compatibile (...) col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell’alienazione e della legittimazione”.

### ***2.6.7.3. La messa in sicurezza sismica delle autostrade nella Regione Abruzzo***

La sentenza n. **128** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Abruzzo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017, che concerne i lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25, da realizzare con appositi strumenti di

pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, prevedendo, nelle more della relativa definizione, un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come urgenti. In particolare, la disposizione sospende l'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000: importo destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica. Non si tratta di una remissione *ex lege* del debito ma di un differimento della data di esigibilità, accompagnato dall'indicazione di un nuovo creditore: la società concessionaria rimane tenuta a versare l'importo non più al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ma all'ANAS spa, in tre rate dell'importo di euro 37.240.000 in scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale, ferme restando le scadenze di tutte le altre rate, spettanti all'ANAS e non al MIT. La disposizione "riguarda inequivocabilmente solo il rapporto concessorio avente ad oggetto le due autostrade, ricadenti nel demanio statale, e segnatamente il profilo finanziario per far fronte, nell'immediato, agli interventi urgenti che la società concessionaria è stata onerata di indicare in un apposito piano da presentarsi entro il termine brevissimo di venti giorni dalla data di conversione del decreto-legge"; e ha rimesso l'approvazione del piano, entro il 31 agosto 2017, a un decreto del MIT. Tale decreto "avrebbe potuto integrare, in via amministrativa, la regolamentazione del sostegno finanziario dei lavori urgenti", quantificato dallo stesso MIT nella maggior somma di euro 169.456.289,05. L'ambito del decreto è circoscritto al rapporto concessorio e alla possibile modifica delle condizioni della concessione quanto agli aspetti economici per finanziare, nell'immediato, l'avvio dei lavori urgenti. Questi ultimi "si riferiscono segnatamente alla prevenzione del rischio sismico" e "si iscrivono, in termini generali, nella protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade". Tuttavia, la previsione della realizzazione dei lavori, "sulla base di un piano proposto dalla società concessionaria ed approvato dal MIT (...), non può significare – secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata – che il legislatore statale abbia anche autorizzato il MIT a regolare, mediante un atto di esercizio di una funzione amministrativa, aspetti della disciplina della protezione civile con riferimento alle due autostrade". Al contrario, "l'area di competenza del decreto ministeriale era – ed è – limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile". La disposizione "non riguarda alcun profilo regolatorio più specifico, in chiave integrativa o modificativa, rispetto a tale (invariata) disciplina. Pertanto (...) il decreto ministeriale non era abilitato a regolamentare alcun aspetto della protezione civile quanto alle due autostrade (...) ma concerneva solo la realizzazione in concreto delle opere necessarie per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Sicché esso non si colloca nell'area della protezione civile, la cui disciplina rimane immutata; né nelle due altre aree di competenza concorrente" del governo del territorio e delle grandi reti di trasporto. Piuttosto, "è attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori sono destinati ad essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile)". La riferita interpretazione adeguatrice "porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare al MIT alcuna funzione regolatoria – in via amministrativa (né tanto meno di normazione subprimaria) – di aspetti della protezione civile, né del governo del territorio o dell'assetto delle due suddette autostrade come grandi reti di trasporto; e a ritenere, invece, che abbia solo dettato una norma riguardante il rapporto concessorio di tali autostrade, appartenenti al demanio statale, nel cui ambito si colloca anche la realizzazione di lavori straordinari per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico; rapporto concessorio che afferisce al regime proprietario del bene demaniale e che quindi ricade nella materia 'ordinamento civile', di competenza esclusiva del legislatore statale".

#### ***2.6.7.4. L'istituzione del Consorzio unico di bonifica della Basilicata e il subentro nelle attività e funzioni dei disciolti consorzi***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 160, la voce corrispondente in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

#### ***2.6.7.5. L'applicazione del contratto collettivo dei dipendenti dell'ARPA siciliana al personale comandato***

L'istituto del comando "assume peculiare rilievo quale strumento funzionale alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, che incide, tuttavia, profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione

lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi. Si configura, difatti, una peculiare situazione giuridica, e al tempo stesso fattuale, nella quale il soggetto in comando resta dipendente dell'amministrazione datrice di lavoro, ma espleta la prestazione presso una diversa amministrazione. Ciò implica la necessità di disciplinare i rapporti che intercorrono fra il dipendente e le due amministrazioni interessate, nonché gli stessi rapporti, anche sotto il profilo degli oneri connessi alla retribuzione del lavoratore in comando, tra amministrazione titolare del rapporto e amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio, posto che la gestione del rapporto spetta al primo, mentre all'ente in cui il dipendente espleta la propria attività compete la gestione della prestazione lavorativa. Aspetti tutti (...) riconducibili all'ordinamento civile e per i quali è necessario configurare una disciplina omogenea, nel concorso fra legge e autonomia collettiva, sul territorio nazionale in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili". Così la sentenza n. **172** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 55 della legge siciliana n. 16 del 2017 il quale includeva nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell'ARPA. La giurisprudenza costituzionale ha già ricondotto la regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato o contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia dell'ordinamento civile (sentenze nn. 257 del 2016, 211 del 2014, 151 del 2010 e 189 del 2007). Né rileva nella specie la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale attribuita alla Regione siciliana dall'art. 14, lett. q), dello statuto di autonomia: tale potestà incontra comunque i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. L'art. 30, comma 2-sexies, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, possono utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già prescritto da norme speciali nonché il regime di spesa di cui al successivo art. 70, comma 12, che prevede il rimborso, da parte dell'amministrazione utilizzatrice, all'amministrazione di appartenenza, dell'onere relativo al trattamento fondamentale. Il legislatore siciliano, nel disporre l'applicazione anche al personale comandato del contratto collettivo applicabile ai dipendenti dell'ARPA, è intervenuto oggettivamente in materia demandata alla competenza statale. La sostituzione, con legge regionale, della disciplina contrattuale propria dell'ente di provenienza titolare del rapporto di lavoro con quella applicabile nell'ARPA, ove il soggetto presta attività in comando, ha implicato effetti non compatibili con il descritto quadro giuridico. Tale sostituzione determinava il sovrapporsi della disciplina contrattuale vigente presso l'ARPA, quale ente ove il dipendente comandato espleta la propria attività, alla disciplina propria del rapporto con l'amministrazione datrice di lavoro, con conseguenti problemi in ordine all'inquadramento, alle progressioni economiche e di carriera, alla regolazione di specifici aspetti del rapporto di lavoro del dipendente comandato che si ripercuotevano sugli stessi rapporti fra le amministrazioni coinvolte.

#### ***2.6.7.6. La disciplina del Terzo settore***

La sentenza n. **185** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse, con riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto e Lombardia – degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 (quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018), del d.lgs. n. 117 del 2017. In particolare, le disposizioni censurate, nel disciplinare l'Organismo nazionale di controllo (da qui: ONC), attribuiscono allo stesso funzioni di governo del sistema del "Terzo settore", tra cui l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (da qui: CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale. La Corte ha preliminarmente ricordato che "la legge n. 106 del 2016 e il d.lgs. n. 117 del 2017 delineano il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà". Tali attività, con specifico riferimento al volontariato, prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., sono state ricondotte "all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992)". Quanto ai soggetti del Terzo settore, essendo figure di diritto privato,

ricadono – per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche – nell’«ordinamento civile», materia nella quale vengono ricondotte una serie di discipline “allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltretutto di assicurare l’essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell’art. 118, quarto comma, Cost. (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003)”. Dopo queste considerazioni preliminari è stato evidenziato che il d.lgs. n. 117 del 2017 attribuisce un ruolo peculiare ai CSV (artt. 61 e 63) – che sono enti costituiti da organizzazioni di volontariato in forma di associazione riconosciuta e da altri soggetti del Terzo settore – nonché all’ONC – che è una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui spettano, in particolare, l’amministrazione del FUN (Fondo unico nazionale) – chiamato a svolgere le funzioni d’indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV. Proprio la natura dei CSV quali soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, porta la disciplina del loro regime giuridico entro la potestà esclusiva statale in materia di «ordinamento civile». Queste conclusioni devono essere estese anche alla disciplina dell’ONC che, anche se costituito con atto ministeriale, non è un organismo pubblico ma privato, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile. Tale ricostruzione “palesa l’infondatezza delle doglianze regionali, in primo luogo riguardo alla composizione dell’ONC”, caratterizzata da un’elevata prevalenza di rappresentanti privati, con una minima, ma paritaria, rappresentanza di Stato e Regioni in quanto “una maggiore rappresentanza delle autonomie territoriali contrasterebbe con la natura dell’organismo, che non appartiene all’amministrazione pubblica”. Per quanto concerne, poi, le funzioni dell’ONC – poichè queste si risolvono essenzialmente nella regolamentazione del sistema dei CSV, attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l’amministrazione del FUN – esse “non ineriscono agli ambiti materiali in cui si realizzano le attività del Terzo settore, che possono anche rientrare (...) nelle competenze regionali”. Analoghe considerazioni valgono per l’affidamento all’ONC della determinazione dell’ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, nonché del compito di stabilirne la ripartizione annuale e territoriale, su base regionale. Il FUN, infatti, “è teso a finanziare non le attività propriamente inerenti al Terzo settore, ma il funzionamento del sistema dei CSV, tanto che lo stesso è alimentato dai contributi delle fondazioni di origine bancaria. Ne consegue, pertanto, che la relativa disciplina spetta allo Stato, afferendo anch’essa all’ordinamento civile”. Infine, non è stata ravvisata alcuna violazione del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost. nè del principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.* che, anzi, sono espressione proprio di quell’esigenza di uniformità ritenuta “imprescindibile in tale settore, senza che ciò comporti, tuttavia, un irragionevole sacrificio delle specificità territoriali”.

#### ***2.6.7.7. L’istituzione della vice-dirigenza in Liguria e il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato (iniziative precluse al legislatore regionale)***

La sentenza n. **196** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, quarto comma, (nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e 117, secondo comma, lett. 1), Cost., dell’art. 10 della legge della Regione Liguria n. 10 del 2008 – che ha istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali – e dell’art. 2 della successiva legge regionale n. 42 del 2008 – che, a distanza di pochi mesi, ha disciplinato la relativa retribuzione di posizione e di risultato, individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, *ex art. 15 del CCNL sottoscritto l’1 aprile 1999*. In via preliminare la Corte ha ricordato, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che “a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014) (sentenza n. 175 del 2017)”. Tale disciplina, pertanto, “è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia”. In particolare l’art. 7, comma 3, della legge n. 145 del 2002 aveva introdotto l’art. 17-*bis* nel d.lgs. n. 165

del 2001, con cui era stato rimesso alla contrattazione collettiva l'istituzione di un'apposita area della vice-dirigenza sulla base di atti di indirizzo da emanarsi dal Ministero della funzione pubblica nei confronti dell'ARAN. Quanto alle Regioni ed altri enti locali era richiesta, in aggiunta, per l'attuazione dell'istituto, l'emanazione di un decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire l'equivalenza delle posizioni tra il comparto Stato e il comparto Regioni (art. 17-bis, comma 2). Tale disposizione – vigente al momento dell'entrata in vigore delle norme regionali censurate, poi abrogata dall'art. 5 del d.l. n. 95 del 2012 – condizionava l'attribuzione della qualifica di vice-dirigente (come poi precisato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 8 della legge n. 15 del 2009) all'avvenuta costituzione della relativa area da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Proprio in riferimento a tali disposizioni la sentenza n. 214 del 2016 ha precisato che “secondo la norma di attuazione dettata dall'art. 10, comma 3, della legge n. 145 del 2002, la disciplina dell'istituzione dell'area della vice-dirigenza restava ‘affidata’ alla contrattazione collettiva, da svolgersi sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi”. Tuttavia, poiché l'area della vice-dirigenza non è mai stata istituita in quanto il citato art. 17-bis non ha ricevuto applicazione e non sono stati adottati né gli atti ministeriali di indirizzo, né i contratti collettivi nazionali di comparto, non possono procedere alla relativa istituzione neppure le Regioni. Alla luce di tali considerazioni per la Corte è risultata evidente l'illegittimità della previsione regionale ligure che “ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile”.

#### ***2.6.7.8. La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

#### ***2.6.8. “Ordinamento penale” (lett. l)***

##### ***2.6.8.1. Il condono edilizio straordinario***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **68**, la voce *La sanatoria di opere non conformi agli strumenti urbanistici nelle aree terremotate (un'ipotesi di condono edilizio straordinario)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

#### ***2.6.9. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)***

##### ***2.6.9.1. L'autorizzazione a produrre energia rinnovabile e l'obbligo, previsto dalla Regione, di depositare una polizza fidejussoria per la mancata realizzazione dell'impianto***

Si veda l'analoga voce relativa alla sentenza n. **14** in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

##### ***2.6.9.2. Il diritto allo studio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, la voce *L'ente unico regionale per l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio (concessione di borse di studio)* in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale*.

##### ***2.6.9.3. Il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, la corrispondente voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

#### ***2.6.9.4. La disciplina abruzzese della comunicazione unica regionale allo sportello unico delle attività produttive (divieto per il legislatore regionale di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale)***

La sentenza n. 246 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost., dell'art. 6, commi 1, 2 e 6 (quest'ultimo nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5») della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2017 che modifica la disciplina di alcuni profili del procedimento amministrativo. In particolare, il citato comma 1 prevede «una comunicazione unica regionale [CUR] resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività». Tale previsione, introducendo una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle già previste dal legislatore statale, contrasta con le disposizioni statali interposte di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 e all'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 che, al fine di snellire le modalità di avvio, di svolgimento e di cessazione delle attività economiche, prevedono la semplificazione delle procedure e la loro uniformità su tutto il territorio nazionale attraverso una modulistica unificata e standardizzata predisposta a seguito di un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (nel caso di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali). La previsione regionale citata, invece, oltre a non coincidere con quella statale, non realizza neppure una evidente semplificazione del procedimento, finendo anzi per tradursi in un'inutile complicazione per gli operatori economici che, di volta in volta, dovranno preventivamente stabilire se, ed eventualmente in che misura, essi sono tenuti alla CUR (comunicazione unica regionale) o alle diverse forme di comunicazione previste dalla normativa statale. Il comma 2 della disposizione censurata, poi, fa decorrere dal ricevimento della CUR il termine entro il quale le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della comunicazione, effettuano i controlli e fissano, eventualmente, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, facendo salvi «i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro». Per la Corte la previsione regionale si pone in contrasto innanzitutto con l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 in quanto prevede una clausola di salvaguardia decisamente più limitata di quella prevista dalla norma statale, la quale esclude tutti i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria». Essa, inoltre, contrasta con l'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990 in quanto amplia, da trenta a sessanta giorni, il termine concesso al privato per adottare le misure prescritte dall'amministrazione competente, determinando un allungamento dei tempi del procedimento. Infine, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della medesima legge regionale impugnato nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, senza prevedere i casi in cui alla comunicazione occorra allegare le attestazioni e le asseverazioni necessarie per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli. La questione, infatti, si presenta strettamente collegata a quella relativa al comma 1 per l'esplicito richiamo ai procedimenti ivi indicati. La declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6, pertanto, comporta inevitabilmente anche l'illegittimità del comma 6, limitatamente al richiamo da esso operato ai procedimenti del comma 1.

#### ***2.6.9.5. La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (la produzione di documenti integrativi, la conferenza di servizi, il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili)***

La sentenza n. 246 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dell'art. 7, comma 6, lett. a) e b), della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il

termine relativo alla produzione dei documenti integrativi. Più in particolare la lettera a) della disposizione censurata si limita a stabilire che, qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi decorso il termine di cui al comma 5 (che prevede la possibilità di richiedere all'interessato la documentazione integrativa entro quindici giorni) ovvero dal ricevimento delle integrazioni. Per la Corte, l'assenza di un termine prefissato per la conclusione del procedimento – fatto dipendere da un evento incerto nel *quando* (oltre che nell'*an*), cioè dal ricevimento delle integrazioni – comporta un'inevitabile incertezza sui tempi della "prestazione" che l'amministrazione competente è chiamata a fornire al richiedente. Tale previsione si pone in contrasto con le previsioni della legge 241 del 1990 che impone alla pubblica amministrazione la conclusione del procedimento entro il termine prefissato nonché la durata massima dei procedimenti, tutte disposizioni che il comma 2-*bis* dell'art. 29 della stessa legge qualifica come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. In presenza del medesimo dato letterale, dei medesimi parametri e delle stesse ragioni di impugnazione, tali considerazioni sono state estese anche alla lettera b) che, anche nel caso in cui è necessario convocare una conferenza di servizi, si limita a indicare nel «ricevimento delle integrazioni» il *dies a quo* per la convocazione della conferenza, senza operare alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990. Con la medesima decisione è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., anche l'art. 7, comma 6, lett. b), nella parte in cui non rinvia all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990. La norma impugnata, infatti, nel disciplinare la conferenza di servizi, non distingue i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando così la necessaria tutela «rinforzata» di questi interessi, garantita invece dalla normativa statale. La disposizione statale richiamata – che disciplina le modalità di funzionamento del cosiddetto silenzio assenso, applicabile anche nel caso in cui occorre convocare la conferenza di servizi – prevede un termine generale di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e uno "speciale" di novanta giorni per il caso in cui l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da «amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini». La Corte – dopo aver ribadito che la conferenza di servizi costituisce "un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti" – ha escluso che l'intera disciplina della conferenza di servizi sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonostante l'autoqualificazione operata in tal senso dal legislatore statale nell'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990. Essa, infatti, "lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. [...], assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale» (sentenza n. 179 del 2012)". Tuttavia, la Corte ha evidenziato che non è escluso che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali, come appunto, le norme statali che prevedono un diverso, più lungo termine per la comunicazione dell'«assenso, concerto o nulla osta» da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi "sensibili". Tali disposizioni, infatti, "definiscono un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di accelerazione dei procedimenti e di adeguata tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, assicurando per un verso a queste ultime condizioni di migliore ponderazione, ma mantenendo fermo per altro verso il meccanismo del silenzio assenso". È stata, invece, ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lett. b), impugnato nella parte in cui non prevede la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi. La Corte ha preliminarmente ricordato la disciplina statale della conferenza di servizi, originariamente prevista all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e ripetutamente modificata e integrata negli anni successivi. Da ultimo, il d.lgs. n. 127 del 2016, con riferimento alla sola conferenza cosiddetta decisoria, ha previsto tre strumenti volti a rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati. La Corte ha evidenziato che dal complesso quadro normativo statale emerge l'obbligo di utilizzo della modalità telematica per la conferenza semplificata, ma non anche per quella simultanea. La legge regionale abruzzese, invece, non opera questa distinzione e si limita a stabilire che la conferenza di servizi dovrà essere svolta «in seduta unica anche in via telematica». Tuttavia, dal tenore letterale della

disposizione impugnata è possibile desumere che il legislatore regionale ha inteso fare riferimento alla conferenza simultanea. Pertanto, la disposizione impugnata, che disciplina la conferenza con modalità sincrona, non si pone in contrasto con il parametro costituzionale indicato, risultando inconferente la norma interposta evocata dal ricorrente (art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990), che si riferisce invece alla conferenza semplificata asincrona.

## **2.6.10. “Norme generali sull’istruzione” (lett. n)**

### **2.6.10.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori**

La sentenza n. **5** ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017 - sull’obbligo vaccinale dei minori e sulla conseguente esclusione dalla frequenza della scuola materna - consistenti nell’asserita lesione della competenza legislativa regionale in materia di istruzione. Afferma la Corte: “le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-*bis*, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «norme generali sull’istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l’infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell’assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale”.

## **2.6.11. “Previdenza sociale” (lett. o)**

### **2.6.11.1. La contribuzione previdenziale del tempo pieno a fronte di un lavoro a tempo parziale nell’ultimo triennio di servizio**

Si veda l’analoga voce, relativa alla sentenza n. **38**, in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

### **2.6.11.2. Il trattamento previdenziale dei dipendenti dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario**

La sentenza n. **82** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., l’art. 20 della legge veneta n. 30 del 2016, il quale, nell’introdurre il comma 3-*bis* nell’art. 12 della legge regionale n. 37 del 2014, stabiliva che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, mantenessero l’iscrizione all’INPS Gestione Dipendenti Pubblici – ex Gestione INPDAP – ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali. Al dichiarato fine di evitare l’attrazione dell’Agenzia (ente pubblico economico strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale, chiamato a svolgere attività di supporto alla Giunta regionale nell’ambito delle politiche che riguardano i settori agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca) ad un inquadramento in un regime previdenziale e di quiescenza di tipo privatistico da parte dell’INPS, con correlato aumento del carico contributivo, il legislatore veneto è espressamente intervenuto a definire il trattamento di previdenza e di quiescenza dei suddetti dirigenti e dipendenti, dettando una disciplina che incide palesemente ed esclusivamente sulla materia della previdenza sociale, preclusa al legislatore regionale (sentenza n. 38 del 2018).

## **2.6.12. “Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)**

### **2.6.12.1. La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento**

Si veda l’analoga voce, con riferimento alla sentenza n. **68**, in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica*.

### **2.6.13. “Profilassi internazionale” (lett. q)**

#### **2.6.13.1. La copertura vaccinale sull'intero territorio nazionale**

“(…) gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attraverso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale. In relazione a quest'ultimo profilo, poi, viene anche in rilievo la competenza di «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost., nella misura in cui le norme in questione servono, come detto, a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (come più volte ritenuto da questa Corte, sia pure nel settore veterinario: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004)”. Così la sentenza n. 5, che ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017 - sull'obbligo vaccinale dei minori - consistenti nell'asserita lesione della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute.

### **2.6.14. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)**

#### **2.6.14.1. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico**

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., dell'art. 7, comma 5, della legge n. 154 del 2016 che – nell'istituire il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico – dispone l'obbligo per le Regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche di attivare (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge) i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi informativi regionali. Per la Corte la disposizione censurata non determina alcuna lesione delle competenze regionali di cui agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto rientra nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui al secondo comma, lett. r), dell'art. 117 Cost. relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) che concerne le disposizioni “strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013) (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016)”. La Corte non ha ravvisato, altresì, la violazione né dell'art. 97 Cost., in quanto la disposizione censurata serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi, centrale e periferici, né degli artt. 81 e 119 Cost. poiché i costi derivanti dalla disposizione impugnata – peraltro non quantificati in alcun modo dalla Regione ricorrente – “sono la conseguenza dell'ineludibile interesse a garantire la comunicabilità tra il sistema informativo nazionale e quelli periferici”. Infine, è stato escluso ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. (sentenze n. 251 del 2016 e n. 232 del 2009) in quanto l'obbligo di utilizzo del SIB “scatta a seguito dell'inerzia protrattasi per novanta giorni rispetto all'obbligo di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa, la quale, per espressa previsione dello stesso comma 5 del censurato art. 7, avviene col pieno coinvolgimento delle Regioni, e cioè previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”.

### **2.6.15. “Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)**

#### **2.6.15.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente**

##### **i) La concessione di piccola derivazione di acqua pubblica e l'autorizzazione all'attingimento**

La sentenza n. 68 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117,

commi secondo, lett. s) e terzo, Cost., dell'art. 264, comma 16, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015 che qualifica la domanda di concessione ordinaria di piccola derivazione d'acqua quale «autorizzazione annuale all'attingimento», consentendo così l'uso dell'acqua pubblica sotterranea dai pozzi, in assenza di un provvedimento di autorizzazione o concessione e quindi in assenza della verifica delle condizioni atte a consentirlo, «fino alla conclusione del procedimento di concessione senza obbligo di ulteriori formalità o istanze». Per la Corte la previsione regionale invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto riduce il livello di protezione fissato dalla legge statale nell' art. 17 del r.d. n. 1775 del 1933, che vieta di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente (comma 1), con l'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e di assicurare, al tempo stesso, un uso corretto e misurato dell'acqua pubblica, preordinato anche alla produzione di energia. Le previsioni contenute in tale ultima disposizione, infatti, sono tali da indicare sia standard di tutela dell'ambiente sia principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che s'impongono al legislatore regionale.

***ii) La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, l'analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

***iii) La distinzione tra VIA e VAS***

La VIA e la VAS, «pur essendo entrambi istituti che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale (sentenza n. 225 del 2009), presentano, ad ogni modo, peculiarità che li mantengono distinti: la VIA, difatti, svolge una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto ad impatto ambientale, mentre la VAS si inserisce nella funzione di pianificazione, proponendo un esame degli effetti che può avere sull'ambiente l'attuazione di previsioni contenute in piani e programmi». Così la sentenza n. 198.

***iv) La disciplina della VIA (istituto comunitariamente necessitato) quale espressione di potestà statale esclusiva fisiologicamente interferente con competenze regionali e idonea a vincolare i legislatori territoriali anche ad autonomia differenziata***

“La VIA ha (...) una duplice valenza: istituto comunitariamente necessitato, essa ha rappresentato, sin dalle sue origini, uno strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'attività antropica sulle componenti ambientali e, di conseguenza, sulla stessa salute umana, in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali. Descritta dall'art. 5 cod. ambiente, la VIA ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso, conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a coinvolgere e a fare emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; per un altro, possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato”. In attuazione della legge delega n. 114 del 2015 è stato emanato il d.lgs. n. 104 del 2017 che “ha riallocato in capo allo Stato alcuni procedimenti in materia di VIA in precedenza assegnati alle Regioni e ha disciplinato nuovamente, nella sua interezza, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA, introducendo altresì significative innovazioni, quali il provvedimento unico in materia ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale, obbligatorio per le Regioni)”. Emerge “*ictu oculi* come la materia su cui insiste il decreto legislativo (...) sia riconducibile, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Questa Corte ha in più occasioni affermato che “[l]’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della tutela ambientale” altresì precisando che esso rappresenta “nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale” (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009). La VIA, dunque, rappresenta lo strumento necessario a garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambiente. Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela dell'ambiente non è configurabile ‘come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze’. L'ambiente è un valore ‘costituzionalmente

protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale' (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente 'viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente' (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo. Quanto appena detto, utile a inquadrare l'ambito materiale interessato dalla disciplina, deve essere ulteriormente specificato con riferimento agli enti ad autonomia differenziata: in relazione a questi ultimi, la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale deve essere necessariamente temperata con lo spazio di autonomia spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 212 del 2017, n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010). Non può escludersi che, nel caso di specie, vista la molteplicità di ambiti materiali toccati dall'intervento statale, comunque funzionalizzato, nel suo insieme, ad offrire una efficace, territorialmente non frazionabile, tutela ambientale, possano venire in rilievo alcune delle competenze disciplinate dagli statuti speciali. Ciò nonostante, va rilevato che tutti gli statuti speciali delle ricorrenti annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»; art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»; art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna»). Con riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, anche recentemente questa Corte ha preteso 'dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria' (sentenza n. 229 del 2017). In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come 'riforme economico-sociali': 'e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto [...] degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze' (sentenza n. 229 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002). Non vi è dubbio che la normativa censurata può essere ascritta a tale categoria: le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro 'contenuto riformatore' e per la loro 'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza' (sentenza n. 229 del 2017). Gli interessi sottesi alla disciplina, che postulano una uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; da ultimo, anche sentenza n. 229 del 2017), assieme allo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso *de quo*, le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia, concorrono a qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale quelle recate dal decreto legislativo censurato. Con l'ovvia precisazione che quest'ultima è qualificazione che non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*, potendo risultare censurabili 'qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge' (sentenza n. 212 del 2017)". Così la sentenza n. 198.

***v) Il potere del Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile***

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse da varie Regioni in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 3, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 104 del 2017,

nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA, in tutto o in parte, progetti predisposti per rispondere ad emergenze di protezione civile. Per la Corte la suddetta disposizione – che riconosce allo Stato la possibilità di decidere, di volta in volta, se abbassare gli standard di tutela ambientale, laddove necessario a fronteggiare un fatto emergenziale – si inserisce nel margine di discrezionalità lasciato aperto dalla direttiva e risulta in linea con quanto affermato in altre occasioni nelle quali è stato statuito che “non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile (sentenza n. 234 del 2009)”. Inoltre, “l'attribuzione allo Stato del potere di esonero non è incongruente con la necessità di garantire l'uniformità della protezione ambientale” in quanto anche se la materia della protezione civile è intersecata dalla disposizione impugnata, “prevale, nel caso di specie, la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esigenza di garantire uniformemente sul territorio nazionale, pur in ragione di particolari emergenze, i livelli di protezione ambientale”. La Corte, infine, non ha ravvisato neppure la violazione del principio di leale collaborazione in quanto esso risulta essere salvaguardato sia a monte – attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che annoverava tale norma – sia a valle del procedimento amministrativo in quanto la delibera dello stato di emergenza viene decisa dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Regione interessata.

***vi) Il potere del Ministro dell'ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA***

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 104 del 2017 il quale, sostituendo il comma 11 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che il Ministro dell'ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, può esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA. La Corte ha rilevato che “la censurata disposizione ricalca il tenore letterale della normativa europea (art. 2, paragrafo 4, direttiva 2011/92/UE, come rivista dalla direttiva 2014/52/UE), ponendo in capo al vertice dell'amministrazione centrale la scelta di derogare ai livelli di tutela ambientale e attribuendo, in modo non irragionevole, allo Stato la responsabilità politico-amministrativa di esonerare specifici progetti di fronte alla Commissione europea”. La suddetta disciplina, inoltre, “trova coerente giustificazione nella necessaria uniformità della protezione ambientale, così evitando un esiziale frazionamento delle esigenze di tutela” e non risulta lesiva delle competenze regionali proprio per la prevalenza della finalità ambientale perseguita.

***vii) L'allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale***

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., degli artt. 5, 22, commi da 1 a 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017 che riguardano i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA – con allocazione in capo allo Stato di una non trascurabile quantità di tipologie progettuali per le quali la VIA e la verifica di relativa assoggettabilità passano dalla competenza normativa e amministrativa delle Regioni a quella dello Stato – e l'abrogazione delle previgenti disposizioni espressamente repute incompatibili con la nuova disciplina in tema di allocazione delle competenze. In via preliminare la Corte ha sottolineato l'evidente riconducibilità delle disposizioni impugate alla potestà esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema». Esse mirano a determinare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi, evitando in tal modo “la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema”, fattori che indicavano a “deprecabili fenomeni di delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale”. In conclusione, è stato ritenuto che “la unitarietà e allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha (...) risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale”.

**viii) Il provvedimento unico regionale quale strumento di semplificazione della VIA**

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 che, introducendo l'art. 27-bis al codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), disciplina il provvedimento unico regionale e prevede che nei procedimenti di VIA per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento, comprensivo di tutti i provvedimenti altrimenti denominati necessari alla realizzazione del progetto, viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990. Per la Corte la suddetta disciplina – riconducibile alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – è coerente sia con la normativa sovranazionale sia con la delega conferita dal Parlamento in quanto “finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto”. Il provvedimento unico regionale, in particolare, “non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti”. La Corte, inoltre, non ha ravvisato alcuna disparità di trattamento nella previsione dell'obbligo del provvedimento unico solo per i procedimenti regionali, lasciando al proponente la scelta di avvalersi di tale strumento per i procedimenti di competenza statale. “Appartiene, infatti, alla discrezionalità del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, anche in considerazione delle particolari dimensioni e del rilievo dei progetti da autorizzare a sé riservati, la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA”. Così pure, è stata valutata priva di riscontro fattuale l'asserita violazione della leale collaborazione, in quanto la disposizione in esame era già presente nello schema di decreto legislativo inviato alla Conferenza Stato-Regioni, essendosi limitato il Governo, su sollecitazione di quest'ultima, solo a inserire la disciplina in un'autonoma disposizione rispetto all'originario art. 24. Infine, è stata ritenuta non fondata l'asserita violazione del principio di leale collaborazione, perché, coinvolta la Regione a monte in sede di Conferenza Stato-Regioni, la riconducibilità della disciplina alla tutela ambientale rende non doverose ulteriori forme di coinvolgimento delle Regioni a valle, nell'ambito del procedimento amministrativo che ricade nella competenza esclusiva dello Stato.

**ix) La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale**

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e al principio di leale collaborazione, dell'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce il comma 1 dell'art. 33 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), concernente la determinazione delle tariffe a carico di coloro che propongono progetti, piani o programmi da sottoporre a procedure di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale. La Corte ha evidenziato che la disciplina censurata incide sul solo comma 1 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, continuando a demandare la determinazione delle tariffe a un decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze «sulla base del costo effettivo del servizio» (in luogo del richiamo all'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2017, previsto dalla precedente disciplina). La circostanza che sia stata lasciata inalterata, invece, la previsione del successivo comma 2, “non può avere altra valenza che quella di mantenere in capo alle Regioni e alle Province autonome il potere di stabilire un proprio regime tariffario, relativamente alle medesime procedure di loro competenza”. Alla luce di tali considerazioni, consegue che per le Regioni, nel determinare le tariffe, è necessario soltanto “rispettare il criterio generale della commisurazione degli oneri al ‘costo effettivo del servizio’: criterio che, sebbene enunciato al comma 1, ha tuttavia portata generale, anche perché sintonico alla *ratio* complessiva dell'art. 33 cod. ambiente, la quale, come già accennato, è quella di porre a carico dei proponenti gli oneri economici connessi allo svolgimento delle valutazioni e delle verifiche a tutela dell'ambiente”.

***x) La decadenza dall'autorizzazione unica alla gestione di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti in caso di violazione delle relative prescrizioni***

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) – dell'art. 23 della legge regionale n. 34 del 2017 che prevede la decadenza dell'autorizzazione unica in caso di violazione delle sue prescrizioni cui non sia seguito, da parte del gestore inadempiente, l'adeguamento prescritto dalla relativa diffida. La citata disposizione statale contiene la disciplina del procedimento per ottenere l'autorizzazione per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi. In particolare, il comma 13, norma interposta asseritamente violata dalla disposizione regionale censurata, sanziona le inosservanze meno gravi con la diffida cosiddetta semplice, e le inosservanze che danno luogo a situazioni di pericolo per la salute della collettività e per l'ambiente con la diffida e contestuale sospensione, nonché con la revoca dell'autorizzazione nel caso di perdurante inadempimento. Per la Corte la disciplina regionale impugnata, prevedendo anch'essa un procedimento sanzionatorio simmetrico a quello appena descritto, non ha esorbitato “dal limite costituito, come parametro interposto, dal citato art. 208, comma 13, del cod. ambiente”. Anche essa prevede, infatti, l'iniziale diffida ad opera della struttura regionale competente al rilascio dell'autorizzazione unica, con cui è contestata una inadempienza al soggetto titolare dell'autorizzazione, la sospensione dell'attività autorizzata in caso di mancata tempestiva ottemperanza alle prescrizioni contenute nell'atto di diffida; infine, la decadenza/revoca dell'autorizzazione unica in caso di perdurante inadempimento. La presenza di qualche asimmetria di disciplina – l'altro nei casi diversi da quelli in cui l'inadempienza del gestore abbia determinato una situazione di pericolo per la salute pubblica e l'ambiente – “non è tale da compromettere il complessivo e sostanziale rispetto della citata disposizione del codice dell'ambiente da parte della impugnata disposizione regionale”.

***xi) La verifica di assoggettabilità a VAS e gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese***

Le norme statali sulla verifica di assoggettabilità a VAS sono da inquadrare nella materia della tutela dell'ambiente, “con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale” (sentenze nn. 114 del 2017, 219 e 117 del 2015, 197 del 2014 e 58 del 2013). Così la sentenza n. **245** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 4, comma 4, della legge abruzzese n. 40 del 2017 che disciplina il recupero dei vani e locali seminterrati e accessori situati in edifici esistenti o direttamente collegati a essi e utilizzati anche come pertinenze. L'esame delle disposizioni della legge regionale ha evidenziato che “esse, dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, si limitano ad incentivare il recupero dei vani seminterrati ed accessori nel rispetto della normativa ambientale e dei principi fondamentali della disciplina urbanistica ed edilizia nazionale, dettando minute prescrizioni edilizie (quali l'altezza minima dei locali seminterrati e le modalità della sua misurazione). Esse, dato il loro contenuto concreto, non incidono sulla pianificazione territoriale o sulla localizzazione degli interventi affidati ai piani urbanistici comunali e, se fossero state introdotte in via amministrativa (mediante modifica dei regolamenti edilizi), non avrebbero richiesto la verifica di assoggettabilità a VAS, perché non incidenti sulla pianificazione territoriale o destinazione dei suoli (art. 6, comma 2, del codice dell'ambiente) e perché all'evidenza insuscettibili di produrre impatti significativi sull'ambiente (art. 6, comma 3, del codice dell'ambiente)”. In definitiva, la legge regionale non ha eluso l'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS, mediante l'attrazione alla sfera legislativa della modifica di strumenti amministrativi di pianificazione suscettibili di incidere sull'ambiente.

***xii) La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi)***

La sentenza n. **246** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui all'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 – dell'art. 7, comma 7, della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2017 che fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi, previsti dalla lett. b) del comma 6, dalla comunicazione dell'esito favorevole di alcune procedure, quali quella di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di

verifica di VIA e di verifica di VAS. Tale previsione presuppone che le procedure elencate abbiano luogo e si concludano prima dell'avvio e dello svolgimento della conferenza di servizi, configurando la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata. Diversamente, dal combinato disposto delle due norme interposte, espressione di un unico disegno riformatore realizzato col d.lgs. n. 104 del 2017, "si ricava chiaramente l'intendimento del legislatore statale di ricondurre a unità le complesse procedure amministrative, stabilendo che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990. Questa apposita conferenza di servizi è disciplinata dal citato art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita". La recente sentenza n. 198 del 2018, inoltre, ha chiarito che «[i]l provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7 del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 [del d.lgs. n. 104 del 2017], il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 198 del 2018). In conclusione, "alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo, non è consentita al legislatore regionale la scissione dell'unitario procedimento autorizzatorio, che, a prescindere dal modo in cui è concretamente configurata, non sembra garantire un livello più elevato di tutela dell'ambiente".

***xiii) L'autorizzazione integrata ambientale (divieto per il legislatore regionale di semplificare le sanzioni previste dal legislatore statale)***

La sentenza n. 246 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per il tramite della norma interposta contenuta nell'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 – dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui prevede che «[i]n ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico». Per la Corte, il legislatore regionale è intervenuto in un ambito di competenza esclusiva del legislatore statale («tutela dell'ambiente»), realizzando un'ingiustificata – e comunque per il legislatore regionale inammissibile – semplificazione delle sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione. La norma statale interposta contenuta nell'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, infatti, una serie di misure graduate a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

***2.6.15.2. Le acque***

***i) La concessione di piccola derivazione di acqua pubblica e l'autorizzazione all'attingimento***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. 68, l'analoga voce *supra* in *Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

## **ii) L'inderogabilità delle previsioni del piano di bacino (gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese)**

Le norme statali sul piano di bacino sono da inquadrare nella materia della tutela dell'ambiente, "con conseguente loro idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale" (sentenze nn. 254 e 168 del 2010, 254 e 232 del 2009). Così la sentenza n. **245** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 4, comma 4, della legge abruzzese n. 40 del 2017 che disciplina il recupero dei vani e locali seminterrati e accessori situati in edifici esistenti o direttamente collegati a essi e utilizzati anche come pertinenze. La norma "non pone alcuna deroga alle previsioni del piano di bacino che, proprio in forza del parametro interposto invocato" (art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente), "si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari" (sentenze nn. 46 del 2014, 251 del 2013 e 168 del 2010). Del resto, la stessa legge regionale afferma espressamente che restano comunque ferme le prescrizioni poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali e che tutti gli interventi di recupero devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La pronuncia ha, invece, giudicato illegittimo, per violazione dell'indicato parametro, il successivo art. 5, comma 2, nella parte in cui – stabilendo che la legge regionale trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente sui regolamenti edilizi vigenti, con esclusione delle aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero delle aree a elevato rischio geologico o idrogeologico – non contemplava, dopo la parola "idrogeologico", le parole "e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino". La norma escludeva l'operatività della disciplina regionale per gli interventi di recupero ricadenti nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree a elevato rischio geologico o idrogeologico. Consentendo gli interventi di recupero nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una *species* degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi dall'inedificabilità assoluta o qualificate a rischio geologico o idrogeologico diverso da quello elevato, essa si poneva in contrasto con l'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente.

### **2.6.15.3. La difesa del suolo**

#### **i) Il programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio**

La sentenza n. **126** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, nonché 118, primo comma, Cost., dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014 che disciplina la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale, attribuendo allo Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative relative al procedimento previsto dalla medesima disposizione, prevedendo vari meccanismi di partecipazione degli enti territoriali interessati. La normativa prevede, in generale, la nomina di un Commissario straordinario del Governo e di un Soggetto attuatore (commi 4, 5 e 6), col compito di procedere alla formazione, approvazione e attuazione di un programma di risanamento ambientale e di un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana; con specifico riguardo al sito di Bagnoli-Coroglio – dichiarato per legge di rilevante interesse nazionale (comma 11) – è stata prevista, ai fini della redazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, l'acquisizione in fase consultiva delle proposte del Comune di Napoli da parte del Soggetto attuatore. La Corte – dopo aver evidenziato che la disciplina censurata intreccia diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio» – ha ricordato che in casi del genere "occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005)". Nel caso di specie è stato statuito che l'intervento del legislatore statale, indirizzato al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, "può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.", in linea con il costante orientamento che ascrive a tale titolo di legittimazione la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), anche con particolare riferimento alla bonifica

dei siti inquinati (sentenze n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008). Per tali ragioni, la Corte ha ritenuto di competenza statale “disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati (sentenza n. 247 del 2009)”. La disciplina censurata, poi, è stata giudicata rispettosa anche dell’art. 118 Cost., non essendo ravvisabile “alcun *vulnus* alle competenze regionali, né alle esigenze della leale collaborazione in relazione all’allocazione delle funzioni amministrative (da ultimo, sentenze n. 21, n. 7 e n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015)”. Infatti, relativamente ai contenuti del programma di risanamento – più propriamente ascrivibili al «governo del territorio», quali ad esempio la localizzazione delle opere infrastrutturali, sebbene si tratti comunque di aspetti strettamente connessi al risanamento dell’area – il legislatore statale, nell’allocare in capo allo Stato le varie funzioni, ha previsto varie forme di coinvolgimento della Regione e del Comune. In particolare, “il superamento del dissenso delle amministrazioni coinvolte (...) non può avvenire in via unilaterale da parte dello Stato, ma è frutto di una complessa attività istruttoria, articolata secondo numerosi meccanismi di raccordo, i quali, pur disegnando un procedimento diverso dall’intesa, assicurano una costante e adeguata cooperazione istituzionale. Anzi, in caso di mancato accordo, il procedimento si conclude proprio con le stesse modalità previste per il superamento del dissenso in assenza d’intesa, ossia con una deliberazione del Consiglio dei ministri adottata in una seduta a cui deve necessariamente partecipare il Presidente della Regione interessata”.

#### **2.6.15.4. La gestione dei rifiuti**

##### ***i) Le procedure d’infrazione e le inadempienze dello Stato in danno della collettività (la bonifica della discarica “Razzaboni”) – Richiamo agli organi di governo***

“La Regione Emilia-Romagna ha promosso tre conflitti di attribuzione tra enti (...), a seguito rispettivamente: del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015; della nota della Direzione generale per i rifiuti e l’inquinamento presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528; della nota del Ministero dell’economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l’Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511. I tre conflitti concernono diverse fasi della vicenda legata alla bonifica della discarica “Razzaboni”, sita nel Comune di San Giovanni in Persiceto. Tale discarica rientra tra quelle per cui la Corte di giustizia dell’Unione europea – a seguito della procedura d’infrazione n. 2003/2077 – ha dapprima condannato lo Stato italiano per la violazione degli obblighi di diritto comunitario (sentenza del 26 aprile 2007, causa C-135/05) e, successivamente, irrogato una sanzione pecuniaria per il mancato adempimento agli obblighi previsti dalla precedente decisione (sentenza del 2 dicembre 2014, causa C-196/13). Non si può non notare che la sanzione pecuniaria risulta irrogata dopo che la bonifica del sito era intervenuta sin dal 2009, mentre la documentazione relativa risulta trasmessa dallo Stato alla Commissione europea non prima del 2016. Agli atti di questo procedimento vi sono posizioni diverse delle parti sulle ragioni di tale ritardo. Certo si è che il difetto di collaborazione tra lo Stato, la Regione Emilia-Romagna e il Comune di San Giovanni in Persiceto ha impedito alla Commissione europea di attestare in una data antecedente l’intervenuta regolarizzazione del sito. Con la conseguenza che la Corte di giustizia ha condannato l’Italia che «non è stata in grado di dimostrare che l’inadempimento constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) sia effettivamente cessato. Si deve quindi considerare che siffatto inadempimento perdura da oltre sette anni, un periodo di durata notevole» (sentenza 2 dicembre 2014). È così ineludibile e grave dover constatare che lo Stato, non fornendo la pur possibile dimostrazione richiesta dalla Corte di giustizia, ha provocato il pagamento di penalità che si risolvono in un danno per la collettività”. Così la sentenza n. **28**, che ha dichiarato l’inammissibilità dei ricorsi in quanto in essi si lamentava l’erronea interpretazione e applicazione delle disposizioni legislative in materia (risolvibile nelle sedi giurisdizionali competenti) e non un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze.

##### ***ii) L’attività di cava***

La sentenza n. **66** ha esaminato l’art. 95, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, che detta una serie di prescrizioni in materia di pianificazione e gestione dell’attività di cava. La materia «cave e torbiere» - in quanto non menzionata nei cataloghi del novellato art. 117 Cost. – deve essere ricondotta alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 210 del 2016 e n. 246 del 2013). L’attività di cava, dunque, può essere regolata dalle Regioni, fatto salvo il rispetto degli standard ambientali e

paesaggistici fissati dalle leggi statali. La Corte, infatti, ha ricordato «come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato [...] in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013). La competenza residuale in materia di cave si allarga o si restringe, quindi, a seconda dell'implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche discipline statali. Posta tale premessa, la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 2, il quale consente, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, «lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie», provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta, purché qualificabili come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e della medesima natura del materiale coltivato in cava. La Corte ricorda che più volte ha affermato che «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla “tutela dell'ambiente” affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 269 del 2014, n. 232 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013); e che sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme che incidevano sulla qualificazione, a fini ambientali, di terre e rocce da scavo (sentenze n. 315 del 2009 e n. 62 del 2008). Tuttavia, la disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla normativa statale, di diretta derivazione comunitaria, in tema di smaltimento di rifiuti o di qualificazione del materiale inerte, ed anzi ne presuppone l'applicazione, prevedendo la possibilità di riutilizzare materiale inerte – peraltro proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche – purché questo sia qualificabile come «sottoprodotto» alla stregua della normativa vigente e purché il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali aventi analoghe caratteristiche. La disposizione impugnata non si sovrappone alla normativa statale, posto che l'attività di stoccaggio e lavorazione è condizionata alla qualificazione quale «sottoprodotto» del materiale inerte, alla stregua della normativa vigente. La norma censurata, tramite il riferimento alla «normativa vigente», dispone, piuttosto, un rinvio alla fonte statale in materia di sottoprodotti, nel senso che sarà possibile riutilizzare il materiale da scavo solo laddove siano rispettate le stringenti condizioni poste dalla disciplina statale. In finale, la Corte cita un caso analogo, relativo ad una normativa della Provincia di Bolzano che consentiva la lavorazione nelle aree estrattive dotate «di materiali inerti provenienti anche da altre cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto». In quel caso: «La norma, non contenendo «espressamente alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui si consente la lavorazione», non incideva «sul regime dei predetti materiali, tantomeno [conteneva] una presunzione assoluta circa la configurazione dei medesimi come sottoprodotti» (sentenza n. 345 del 2010). La disposizione si limitava «ad individuare le lavorazioni che possono essere effettuate presso le aree estrattive dotate di impianti autorizzati alla coltivazione delle cave, rinviando, per la qualificazione e per l'individuazione del regime al quale i materiali oggetto di lavorazione devono essere sottoposti, alle norme statali, in particolare alle norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che hanno recepito la normativa comunitaria, in specie la direttiva 2006/12/CE» (sentenza n. 345 del 2010)».

### *iii) La distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti*

La sentenza n. 150 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1 della legge calabrese n. 8 del 2016, il quale prevede la sospensione, per il termine massimo di un anno, dei procedimenti autorizzativi e dei sub-procedimenti riferiti alla valutazione di impatto ambientale (VIA) e all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) riguardanti nuovi impianti di smaltimento o trattamento dei rifiuti nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006. La denunciata disposizione «persegue finalità attinenti a competenze regionali, funzionalmente collegate alla tutela ambientale, e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale». In particolare, essa «si collega alla distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti, nella prospettiva dell'imminente approvazione, da parte della Regione Calabria, del nuovo piano di gestione». Con esplicito riferimento a tale circostanza, la sospensione delle nuove autorizzazioni nelle more dell'adozione del nuovo piano è stata giustificata dalla situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da un'elevata concentrazione di siti di smaltimento; è evidente l'intento del legislatore regionale di regolamentare l'uso

del territorio mediante la previsione di un'adeguata allocazione degli impianti nella prospettiva del rinnovato strumento di pianificazione. La sentenza n. 314 del 2009 ha chiarito che “la localizzazione degli impianti di smaltimento, quantunque adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al governo del territorio”. Né la Corte ha ravvisato una deroga *in pejus* nella dilazione dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi. La sospensione “è unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi, pur essendo formalmente rispettosi delle regole sul procedimento di autorizzazione. La tutela dell'ambiente così perseguita dalla disposizione censurata, pertanto, non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata, essendo volta a consentire la definitiva approvazione del piano previsto dalla (...) legislazione nazionale”. La norma presenta il contenuto di una misura di salvaguardia, di carattere eccezionale e temporaneo, e una natura essenzialmente cautelare; coerentemente, ha previsto un termine annuale, da ritenere ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano, così rispettando un requisito di legittimità di simili misure.

La sentenza n. **151** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 41 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2016, il quale prevede la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti, nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016. Invero, la disposizione, rivolta “alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti”, “persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale”; inoltre, “arrecava all'iniziativa economica privata una limitazione – temporanea e congrua – che si fonda su ragioni di utilità sociale”. La sentenza n. 314 del 2009 ha chiarito che, “nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria”, nella materia del governo del territorio. Né la Corte ha ravvisato una deroga *in pejus* nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi. In primo luogo, la sospensione non comporta “alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo *status quo ante* nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti” ed essendo “ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che – quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento”. Inoltre, la disposizione “presenta il contenuto tipico di una misura di salvaguardia” e non si pone in contrasto con la legislazione nazionale che invece va a integrare mediante l'adozione di una “misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare”: la sospensione opera fino al 31 dicembre 2016 ed è prevista per un limite temporale massimo “ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione”. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 41 Cost., si è osservato che nell'ambito dell'utilità sociale, idonea a limitare l'iniziativa economica privata, è pacificamente ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001), “tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti”. Infine, la misura è stata ritenuta congrua poiché la determinazione dei termini entro cui l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere il procedimento autorizzativo e quello di aggiornamento del piano “fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole” (sentenza n. 176 del 2004).

***iv) Il procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (la redazione del rapporto ambientale)***

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in

relazione all'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) – dell'art. 13 della legge regionale n. 34 del 2017 che non prevede, nel procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la fase di valutazione e di consultazione preliminare al fine della redazione del «rapporto ambientale» di cui agli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 152 del 2006 ma ammette direttamente l'adozione, da parte della Giunta regionale, del progetto del Piano, munito del relativo «rapporto ambientale» e della sintesi non tecnica. Per la Corte è possibile superare la censura in quanto nel caso di specie è consentita un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata. La suddetta interpretazione, infatti, può operare “non solo nel giudizio incidentale di costituzionalità, in cui vi è il giudice rimettente, chiamato a interpretare la disposizione censurata (...) ma anche nel giudizio in via principale (...) in quanto (...) è ben possibile che la disposizione censurata venga all'esame di un giudice comune in una controversia ordinaria”. La legge regionale impugnata contiene, in particolare, una disposizione chiave – l'art. 39 – che prevede l'applicazione della normativa statale vigente in materia per ciò che non è disposto dalla legge regionale. Per la Corte tale previsione “non è una disposizione di stile, priva di sostanziale portata normativa, ma una norma di raccordo sistematico, con automatico rinvio alla legislazione statale”. In altri termini, “la mancata previsione di un adempimento o di una prescrizione – quale il previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS, secondo le disposizioni contenute negli artt. 12 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006 – non significa sua esclusione. Inoltre, a conforto di ciò, c'è da considerare che il riferimento al ‘rapporto ambientale’, contenuto nel secondo comma della disposizione impugnata, può essere letto non già in termini generici – come un documento contenente valutazioni sull'impatto ambientale del Piano – ma in termini specifici e tecnici secondo la definizione che ne dà l'art. 5 cod. ambiente – recante, appunto, le medesime definizioni utilizzate nel codice dell'ambiente – che, al comma 1, lettera f), specifica che il ‘rapporto ambientale’ è ‘il documento del piano o del programma redatto in conformità alle previsioni di cui all'articolo 13’; ossia è il documento redatto all'esito del procedimento di verifica di assoggettamento a VAS”.

***v) La localizzazione delle discariche per i rifiuti pericolosi e non pericolosi (possibilità per le Regioni di innalzare gli standard nazionali di tutela ambientale)***

La sentenza n. 215 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 94 del d. lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) – dell'art. 15, comma 4, della legge regionale n. 34 del 2017 che fissa i criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti. La richiamata disciplina statale affida alle Regioni – per mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano – il compito di individuare, tra le altre, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, prevedendo che in mancanza di tale individuazione la zona di rispetto abbia un'estensione di duecento metri di raggio dal punto di captazione o di derivazione. La disposizione regionale, invece, prevede la localizzazione delle discariche a una distanza superiore a tremila metri, nella specifica ipotesi di impianti collocati a monte dei punti di captazione delle acque. Essa, pertanto, ha dettato un criterio più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell'ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela. In altri termini, la normativa regionale censurata “non apporta una deroga ai criteri di cui alla disposizione statale (art. 94 cod. ambiente), ma individua un criterio aggiuntivo per la localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti a monte dei punti di captazione di acque destinate al consumo umano, così elevando lo standard di tutela dell'ambiente quando viene in rilievo il più specifico aspetto della tutela della salute in relazione alla prevenzione del rischio di inquinamento delle falde acquifere”.

***2.6.15.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico***

***i) Il prelievo venatorio in deroga***

“La tutela degli uccelli selvatici è assicurata nel nostro ordinamento dalla direttiva 2009/147/CE, che ha avuto attuazione con la legge n. 157 del 1992; l'art. 19-*bis* di tale legge stabilisce specifiche deroghe al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici (prelievo venatorio). La norma nazionale demanda alle Regioni l'esercizio delle deroghe, imponendo però che l'autorizzazione al prelievo venatorio sia disposta con atto amministrativo e prevedendo il contenuto minimo del provvedimento, nel senso che esso deve specificare le ragioni che giustificano la sua adozione, l'assenza di diverse soluzioni soddisfacenti e le

modalità e condizioni di esercizio della deroga”. Così la sentenza n. **70** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost., l’art. 1 della legge marchigiana n. 7 del 2015 che consentiva il prelievo venatorio in deroga dello storno in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali. La Corte ha osservato che la scelta dello strumento amministrativo, compiuta dalla richiamata legge n. 157, “consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l’esercizio della deroga, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo”, e di attivare la “speciale procedura di diffida ed annullamento governativo delle delibere regionali sul prelievo delle specie interessate che sono in contrasto con le prescrizioni della legge statale”. La previsione dell’autorizzazione nella legge regionale impugnata determina, invece, “l’assorbimento dell’obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente” (sentenze nn. 260 del 2017, 160 e 20 del 2012, 250 del 2008), prescindendo da un provvedimento amministrativo *ad hoc* ed elidendo il potere di annullamento governativo, in contrasto con la normativa nazionale adottata nella materia di competenza esclusiva della tutela dell’ambiente e con la disciplina comunitaria.

***ii) L’elenco tassativo delle persone abilitate alla realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica (l’esclusione dei cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati)***

La sentenza n. **217** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell’art. 44, commi 2, quinto periodo, limitatamente alle parole “e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione”, e 6, lett. c), della legge abruzzese n. 10 del 2004. Le disposizioni censurate prevedevano che le guardie venatorie, nell’attuazione dei piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, potessero avvalersi, tra l’altro, anche dei cacciatori iscritti o ammessi agli Ambiti territoriali di caccia interessati, annoverati fra coloro che attuano i piani. Tale disciplina si poneva in contrasto con l’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che le Regioni, per la tutela, tra l’altro, di interessi sanitari, di selezione biologica e di protezione delle produzioni zootecniche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia mediante l’utilizzo di metodi ecologici. Solo in caso di inefficacia di questi, esse possono autorizzare piani di abbattimento attuati da guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, le quali si avvalgono dei proprietari o conduttori dei fondi su cui vengono realizzati i piani medesimi, “purché muniti di licenza per l’esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l’esercizio venatorio”. La Corte, richiamando la giurisprudenza resa su disposizioni regionali di analogo contenuto, ha riaffermato che “l’elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all’attività (...) di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, è tassativo (sentenza n. 139 del 2017) e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente” (sentenze nn. 174 e 139 del 2017; 107 del 2014; ordinanza n. 44 del 2012). La tassatività dell’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani, in cui non sono compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati, “mira a evitare che la tutela degli interessi (...) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive” (sent. n. 392 del 2005). Inoltre, “la norma richiamata non attiene alla caccia, poiché disciplina un’attività, l’abbattimento di fauna nociva, che non è svolta per fini venatori, ma a fini di tutela dell’ecosistema (...), com’è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci”. La disposizione censurata alterava, pertanto, il contemperamento di interessi delineato dal legislatore nell’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 violando la relativa sfera di competenza statale.

***2.6.15.6. I beni culturali e paesaggistici***

***i) La realizzazione del piano paesaggistico (l’obbligo di pianificazione congiunta)***

La sentenza n. **66** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 63, comma 7, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, disciplinante i compiti della Regione funzionali alla realizzazione del piano paesaggistico. Il Governo ricorrente censurava la disposizione laddove prevedeva che: «La Giunta regionale, in attuazione all’accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell’approvazione

del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice». La Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto la norma attribuiva un potere unilaterale di tipo «sostitutivo» o «interinale» alla Regione, in contrasto con l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che richiede la pianificazione congiunta tra Ministero e Regioni e, nel caso di mancata approvazione del piano, un potere sostitutivo in capo al Ministro. Precisa la Corte: «l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall'art. 135, cod. beni culturali, assurge a principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica [...], tes[a] a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 64 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2016, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013) [...] non è ammissibile la «generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali» in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, «da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica» (sentenza n. 64 del 2015) [...] anche la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici [deve] essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero per i beni e le attività culturali, come emerge dalla lettera del menzionato art. 143, cod. beni culturali, che annovera la ricognizione dei beni di rilevanza paesaggistica tra le attività ricomprese nella «elaborazione» del piano».

### *ii) L'inderogabilità della disciplina nazionale sull'autorizzazione paesaggistica*

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, laddove esenta dalla autorizzazione paesaggistica e dalla valutazione di incidenza gli «interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque». La Corte afferma che la norma si pone in contrasto con la disciplina nazionale sull'autorizzazione paesaggistica, che spetta allo Stato in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: ««la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 189 del 2016 e n. 235 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)». Le eccezioni al principio dell'autorizzazione paesaggistica, previsto dall'art. 146, cod. beni culturali, devono essere tassativamente formulate, in via esclusiva, dal legislatore statale.

### *iii) Il piano dell'attività di cava della Regione Veneto*

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge della reg. Veneto n. 30 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il comma 4 dispone che per un periodo di nove anni non può essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia; il comma 5 consente ampliamenti, da sottoporre a VIA (di cui al comma 9, non impugnato), di cave di sabbia e ghiaia situate nelle Province di Verona e Vicenza «non ancora integralmente estinte», purché ricorrano alcune condizioni, elencate alle lettere da a) ad e) del medesimo comma. Le questioni aventi ad oggetto le due disposizioni sono strettamente connesse, in quanto il divieto di apertura di nuove cave trova un necessario temperamento nella scelta di consentire l'ampliamento delle cave esistenti in alcuni territori provinciali. Il legislatore regionale, infatti, ha in tal modo conciliato – attraverso un plausibile bilanciamento di interessi spettante senz'altro alla discrezionalità della Regione - plurimi interessi meritevoli di protezione: per un verso, il divieto di nuove cave evita l'eccessivo consumo di suolo, così tutelando l'integrità paesaggistica del territorio; per altro verso, l'ampliamento delle attività estrattive promuove il reperimento dei materiali inerti necessari per lo svolgimento di determinate attività produttive. Tuttavia, ritiene la Corte, deve essere censurata la scelta dello strumento legislativo. Infatti, con le norme in esame, la Regione Veneto ha esercitato proprie funzioni in materia di attività estrattiva, funzioni già disciplinate, in via generale, dalla legge della Regione Veneto n. 44 del 1982. Tale normativa, fra le altre previsioni, ha individuato gli appositi strumenti di pianificazione, tra cui il «Piano regionale dell'attività di cava (Prac)», che dovrebbe rappresentare l'atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale; in forza di tale atto, le Province venete avrebbero dovuto

dotarsi di appositi piani di attuazione e specificazione del Prac. Tale piano, da adottare all'esito di un procedimento composito, contraddistinto dalla proposta della Giunta regionale, dalla partecipazione degli enti locali e dalla definitiva approvazione del Consiglio regionale, non ha però mai visto la luce, nonostante svariati tentativi. La mancata approvazione del Prac ha prolungato l'applicazione del regime transitorio previsto dagli artt. 43 e 44 della legge reg. Veneto n. 44 del 1982, che, nelle more dell'approvazione del piano, individua nella Giunta regionale l'organo competente a rilasciare le autorizzazioni o le concessioni relative all'attività di cava sulla base di una serie di criteri indicati dall'art. 44 della medesima legge regionale. Tra questi, per quanto attiene alla sabbia e alla ghiaia, vengono indicati i territori comunali ove è possibile autorizzare l'apertura di nuove cave o l'ampliamento di cave già esistenti (art. 44, lettere a e b) e il limite massimo di quantitativo estraibile annualmente (art. 44, lettera e, ed allegato 3). Le disposizioni censurate tentano, dunque, di sopperire all'indefinita provvisorietà e alla mancata pianificazione amministrativa delle attività estrattive nel territorio regionale. Ciò posto, in tema di rapporto potestà legislativa/funzione amministrativa, la Corte ha in più occasioni ribadito che non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (da ultimo sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013). Tuttavia, nel caso di specie l'autorizzazione all'ampliamento in forma di legge, e dunque l'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa, incide illegittimamente su procedimenti di piano che intrecciano strettamente competenze statali (la tutela ambientale e la pianificazione paesaggistica) e regionali (la disciplina delle cave e delle torbiere). Chiarisce la Corte: "La mancata adozione del piano sulle attività di cava – nonostante i diversi tentativi di approvazione portati avanti dalla Giunta, da ultimo con la deliberazione 4 novembre del 2013, n. 2015 –, individuato come strumento di pianificazione dallo stesso legislatore regionale (art. 7, della legge reg. Veneto, n. 44 del 1982), impedisce una modulazione dell'ampliamento delle attività di cava coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale. La Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private). Come questa Corte ha già affermato, peraltro in relazione all'adozione di un piano paesistico, al legislatore spetta, di regola, «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano [...] dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989). È all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. L'assenza di una generale pianificazione dell'attività di cava non può essere surrogata dalla sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale degli interventi in ampliamento, come pure previsto dal comma 9 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, e come sostenuto, a difesa della legge impugnata, dalla Regione resistente. Il provvedimento autorizzatorio, emesso a seguito di valutazione di impatto ambientale, ha una portata specifica, valevole per il singolo intervento localmente situato e di portata necessariamente circoscritta, non in grado, quindi, di tenere in considerazione l'assetto complessivo e l'equilibrio generale del territorio, che solo l'attività di pianificazione è in condizione di assicurare". Conclusivamente, la Corte così sintetizza il suo insegnamento: "Spetta senz'altro alla discrezionalità politica del legislatore regionale stabilire (o aggiornare) la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale; non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati dall'attività di cava".

#### *iv) La pianificazione paesaggistica congiunta*

La sentenza n. 68 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, impugnato – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – nella parte in cui limita la pianificazione paesaggistica congiunta

con il Ministero «ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) del D.Lgs. 42/2004», cioè a immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico, alle aree tutelate per legge (ad esempio, territori costieri, fiumi, correnti e parchi) e, infine, a ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione. La Corte ha evidenziato che la norma regionale impugnata ripete testualmente quanto stabilito dall'art. 135 del d. lgs. n. 42 del 2004 e che, al di fuori delle richiamate ipotesi, l'art. 143, comma 2, riconosce alla Regioni e agli organi statali competenti la possibilità, e non l'obbligo, di «stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». In altri termini, la scelta operata dal legislatore regionale umbro di prevedere la pianificazione congiunta nei soli casi nei quali il codice dei beni culturali la impone è in linea con la disciplina statale che non vincola le Regioni «a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali» (sentenza n. 308 del 2013) nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale, limitandosi ad attribuire alle Regioni una facoltà di scelta. La circostanza, poi, che alcune Regioni hanno ritenuto di esercitare tale facoltà non può far diventare tali scelte quali «migliori pratiche amministrative» con valenza di parametro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa regionale denunciata. Del pari, priva di fondamento è stata ritenuta l'asserita violazione del principio di superiorità gerarchica della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, stabilito dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. Per la Corte tale principio – che costituisce espressione di quello «secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente» (sentenza n. 11 del 2016) – non è contraddetto dall'impugnata normativa ma, anzi, è espressamente recepito dall'art. 14, comma 1, lett. f), della medesima legge regionale. Infine, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità dell'art. 13, commi 4 e 5, della stessa legge regionale, impugnato nella parte in cui disciplina il procedimento di approvazione regionale del piano paesaggistico regionale (PPR). Per la Corte, la sequenza procedimentale delineata dal legislatore regionale, che prevede la compartecipazione paritetica del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, è conforme a quanto previsto dall'art. 143 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004. In particolare, il comma 2 di tale articolo dispone che «[i]l piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241» col quale sono stabiliti, altresì, i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano che «è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo». Al riguardo, la Corte ha richiamato quanto più volte affermato con riferimento ai vincoli derivanti dall'obbligo di pianificazione congiunta posto dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, ribadendo che «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 64 del 2015, e n.197 del 2014; v. anche, fra le altre, sentenze n. 210 del 2016 e n. 211 del 2013)».

***v) La tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi in zone vincolate***

La sentenza n. 68 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 14, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui disciplina l'adozione e l'approvazione del piano attuativo senza prevedere la partecipazione al medesimo procedimento degli organi ministeriali. In particolare, la citata norma regionale prescrive che, con riguardo agli interventi nelle zone vincolate, il Comune debba richiedere alla soprintendenza dapprima un parere sul piano attuativo, con esclusivo riguardo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali ivi programmate, al fine di verificare la compatibilità del programma con l'interesse paesaggistico, e successivamente un parere preliminare al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, inerente alla realizzazione dei singoli interventi edilizi rientranti nell'ambito del piano. Per la Corte la previsione regionale è in linea con quanto prescritto dalla normativa statale in materia che si è evoluta nel tempo fino a trovare la relativa disciplina negli attuali artt. 145 e 146 del d.lgs. 42 del 2004 che mirano ad assicurare la massima tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi da realizzare nelle zone vincolate. Tale fine è perseguito mediante la previsione di due provvedimenti della soprintendenza che seppur diversi sono strettamente connessi. È richiesto, in particolare, un primo parere circa la generale compatibilità paesaggistica del piano degli interventi programmati sul territorio in questione, in attuazione del PRG, costituito dall'insieme delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture, opere il cui impatto potrebbe realmente incidere sui valori paesaggistici espressi dal territorio preso in considerazione; è, poi, previsto un ulteriore parere in

relazione ai singoli interventi, in un'ottica di valutazione della coerenza del concreto intervento edilizio o urbanistico con il pregio riconosciuto all'area destinata ad accoglierlo.

#### ***vi) Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione***

“Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione a incidenza territoriale posti dalle normative di settore, stabilito dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, costituisce espressione del «principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente» (sentenza n. 11 del 2016). Esso, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante. Nella specie, la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all'intero territorio regionale – in linea con quanto prescritto dal legislatore statale – non incide in alcun modo sul principio di prevalenza di tale pianificazione”. Così la sentenza n. **68**.

#### ***vii) Il principio di unitarietà della pianificazione paesaggistica***

“Questa Corte si è più volte pronunciata sui vincoli derivanti dall'obbligo di pianificazione congiunta posto dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 e ha affermato che «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 64 del 2015, e n.197 del 2014; v. anche, fra le altre, sentenze n. 210 del 2016 e n. 211 del 2013)”. Così la sentenza n. **68**.

#### ***viii) La valenza ambientale e paesaggistica dei beni civici***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La sdemanializzazione con legge regionale dei beni collettivi in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

#### ***ix) Il piano paesaggistico territoriale e i vincoli per le autonomie speciali***

La sentenza n. **172** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 48 della legge siciliana n. 16 del 2017 recante disposizioni in tema di piani paesaggistici territoriali. Con riferimento a opere qualificate come di pubblica utilità (con esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti, comprese le discariche), il comma 1 escludeva che dal piano potessero derivare divieti assoluti di intervento, in evidente contrasto con la finalità principale del piano paesaggistico che è la tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio. Il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. Tuttavia, se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. D'altronde, la possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione contemplati dalle normative di settore e vincolanti per i piani, programmi e progetti nazionale e regionali di sviluppo economico. La disposizione determinava altresì un sostanziale svuotamento del contenuto dei poteri riservati dalla legislazione statale alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano paesaggistico, individuando la soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari. Il comma 2 dell'art. 48 stabiliva che la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica dovesse essere definita con una delibera espressa della Giunta regionale da assumere, su proposta dell'assessore per i beni culturali e l'identità siciliana, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di organismi tecnici. Per contro, l'art. 146 cod. beni culturali, ritenendo indispensabile la partecipazione di organismi tecnici nel procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica, non solo prescrive, al comma 5, che sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili e aree sottoposti a tutela

dalla legge o in base alla legge, ma prevede anche, al comma 6, che la Regione eserciti la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali o delegandola a enti che dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia. Infine, il comma 3 dell'art. 48 prevedeva che le opere nonché le attività estrattive che, prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, avessero già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni da un'amministrazione regionale o locale competente in materia di tutela paesaggistica territoriale ovvero per le quali la Regione avesse già rilasciato atti di intesa allo Stato, potessero essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità ivi previste, senza ulteriori valutazioni. La disposizione, non distinguendo tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora *in itinere* alla data di adozione dei piani paesaggistici territoriali, contrastava palesemente con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'art. 146 cod. beni culturali e, in particolare, sia con il comma 4, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti gli interventi urbanistico-edilizi ed è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione, sia con il comma 5, il quale stabilisce che il parere del soprintendente venga reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico.

***x) Interventi in elusione del vincolo di inedificabilità in aree paesaggistiche vincolate***

La sentenza n. 178 ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 13, comma 1, e 29, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 11 del 2017. La prima disposizione escludeva dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinassero alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne, nonché le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica. In tal modo, la Regione ha proceduto in via unilaterale e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, cui le sentenze nn. 103 del 2017, 210 del 2014 e 308 del 2013 hanno riconosciuto il rango di norme di grande riforma economico-sociale. In ogni caso, "in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema". Non rileva che l'art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto speciale conferisca alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, riguardante non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali. "Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali. E ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», (...) comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali". Pertanto, il legislatore sardo non poteva esercitare unilateralmente la propria competenza in presenza di interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale e in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale. Né è stata reputata dirimente l'asserita coincidenza delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. n. 31 del 2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto "la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale" (sentenze nn. 110 del 2018, 234 e 40 del 2017 e 195 del 2015). La seconda disposizione impugnata legittimava interventi di demolizione e ricostruzione, con differente localizzazione degli edifici situati in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E e H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004. Il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche veniva a svuotare la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a

determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici.

### *xi) La pianificazione ambientale e paesaggistica e l'utilizzazione degli usi civici*

La sentenza n. 178 ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 3, primo comma, lett. n), dello statuto speciale, gli artt. 37, 38 e 39 della legge sarda n. 11 del 2017 che, intervenendo sulla legge regionale n. 12 del 1994, subordinavano il decreto di autorizzazione all'alienazione, alla permuta o alla sdemanializzazione dei terreni civici a un accordo che riconoscesse l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico. Innanzitutto, le norme censurate non hanno fatto applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 e del procedimento facoltativo dell'intesa per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. "L'intesa, infatti, deve precedere l'eventuale trasposizione normativa di rango primario e non può essere (...) predeterminata unilateralmente nei contenuti con legge della Regione autonoma. (...) la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale avviene attraverso la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno naturalmente parte (sentenza n. 103 del 2017)". In secondo luogo, le disposizioni in esame, oltre che emanate unilateralmente, riguardavano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione poiché nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 sia in quella successiva – "il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni". La materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, "mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche (...). La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione (...) nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione". Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, "che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che (...) la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione". Le disposizioni denunciate sono così risultate in contrasto con le citate fonti statali, in quanto regolavano la disciplina di istituti di natura civilistica concernenti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale. Né la regolamentazione statale è stata abrogata o emendata dalla legge n. 168 del 2017, che non ha modificato il vigente procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione ma anzi ha confermato che la valutazione ambientale e paesaggistica dei beni civici deve essere effettuata attraverso una complessiva copianificazione, evitando interventi settoriali e per di più antecedenti alla medesima pianificazione concertata. Le norme impugnate sono state perciò ritenute in contrasto con il "presupposto indefettibile della previa sclassificazione, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale (...) è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" (sentenze nn. 113 del 2018, 103 del 2017 e 210 del 2014). "Certamente il principio indefettibile della pianificazione condivisa non consente al legislatore regionale di pregiudicare normativamente contenuti e moduli procedurali della suddetta copianificazione e neppure di imporre allo Stato (...) l'esercizio di un potere sostitutivo finalizzato ad attuare le unilaterali prescrizioni regionali". Infine, si è ribadito che "l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l'istituto all'uopo previsto dalla predetta legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione. (...) il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico quando avviene attraverso la valutazione delle autorità competenti". La pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione secondo modalità condivise, è la sede nella quale può essere modificata, con l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e, solo in casi di particolare rilevanza, per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. "Infatti, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria (sentenza n. 113 del 2018). La *ratio* di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del

potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata".

***xii) L'ordinaria attività di taglio del legname soggetta alla sola autorizzazione forestale (e non anche ad autorizzazione paesaggistica)***

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) - dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2014, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto, nel prevedere che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce anche l'autorizzazione paesaggistica, violerebbe gli artt. 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004. Per il ricorrente la censurata disposizione, escludendo il taglio del legname effettuato su terreni coperti da boschi e foreste protetti da vincolo paesaggistico, dalla necessaria autorizzazione prevista dal citato art. 146, introdurrebbe una nuova ipotesi di esonero, diversa e ulteriore da quelle indicate nelle richiamate norme interposte. Al riguardo la Corte, attraverso una interpretazione sistematica della disposizione censurata, ha escluso l'asserito contrasto in quanto il contenuto della legge provinciale, complessivamente considerata, rispecchia sostanzialmente quello della disciplina statale. La norma impugnata ha ad oggetto interventi riconducibili all'ordinaria attività di gestione e manutenzione del manto del bosco, quale il 'taglio colturale', assoggettata a pianificazione, indirizzo e controllo dell'autorità forestale. "Tale attività si differenzia radicalmente da quella di 'trasformazione di bosco' che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge provinciale, deve avvenire (...) in osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio che richiedono la previa autorizzazione paesaggistica". Diversi, quindi, sono l'ambito e l'impatto delle due fattispecie di interventi: il taglio del legname, riconducibile all'ordinaria attività silvicola, è permesso sulla base della sola autorizzazione forestale; viceversa, tutto ciò che comporta una trasformazione del bosco necessita del titolo paesaggistico. D'altronde, anche il legislatore statale ha operato la stessa distinzione esonerando dall'autorizzazione paesaggistica quegli interventi che, "pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste (...), non ne comportano un'alterazione permanente mediante trasformazioni dell'assetto idrogeologico (...) e si configurano invece come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente".

***xiii) La disciplina abruzzese dello sportello unico delle attività produttive (il provvedimento di rigetto, il silenzio-assenso)***

La sentenza n. **246** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 7, comma 8, lett. c), della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto per diniego assoluto. La disposizione impugnata esclude la cosiddetta opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull'opera) anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, non ammettendo la possibilità di rigettare il progetto a causa del dissenso sulla localizzazione dell'opera. Per la Corte il legislatore regionale ha realizzato una indebita limitazione dello spettro di soluzioni adottabili dall'amministrazione competente, che si traduce nella violazione della competenza statale riconosciuta dal parametro citato. Al riguardo, ribadendo quanto già affermato con riferimento a norme di analogo contenuto, è stato evidenziato che "se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti di questo tipo appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico (sentenza n. 172 del 2018)". Con la stessa decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 – anche dell'art. 7, comma 9, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non esclude i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio. La disposizione regionale, infatti, contiene una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine in essa indicato, senza escludere dal suo ambito di applicazione i casi elencati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nei quali la legge statale

prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, corrispondendo in tal modo all'esigenza che le relative scelte avvengano in maniera maggiormente consapevole, e quindi in forma espressa.

### ***2.6.15.7. Le aree protette***

#### ***i) La prevalenza della legge quadro sulle aree protette sulla disciplina della Rete escursionistica campana***

La sentenza n. **121** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, commi secondo, lett. s) e sesto, e 118, primo e secondo comma, Cost., di plurime disposizioni della legge della Regione Campania n. 2 del 2017 che – con l'intento «di sviluppare il turismo sostenibile» (art. 1, comma 1, della legge regionale) e di promuovere «la sentieristica e la viabilità minore attraverso l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico» (art. 1, comma 2, della legge regionale) – ha istituito la Rete escursionistica campana. La disciplina regionale censurata – applicabile anche alle aree protette, regionali e statali, disciplinate dalla legge quadro n. 394 del 1991 – è stata ritenuta invasiva di competenze attribuite proprio dalla legge quadro, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, al regolamento e al piano per il parco. In via preliminare, è stato ricordato che “la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016)”. Conseguentemente, le Regioni “nell'ambito delle materie di loro competenza (...) trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale”, senza impedire, tuttavia l'adozione di “discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali (sentenza n. 315 del 2010)”. Più specificamente, per la Corte le Regioni devono adeguarsi ai principi fondamentali dettati dalla legge quadro, ricondotta reiteratamente alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017). Alla luce di tali considerazioni preliminari, nel caso di specie la Corte ha ritenuto le disposizioni censurate in contrasto con “lo standard minimo uniforme di tutela nazionale” che si estrinseca “nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette ‘di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione’ dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008)”, rappresentati specificamente dal regolamento (art. 11 della legge quadro), dal piano per il parco (art. 12), nonché dalle misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8).

#### ***ii) La gestione faunistico-venatoria del cinghiale nel territorio lombardo (limiti alle attribuzioni della Giunta)***

La sentenza n. **206** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge lombarda n. 19 del 2017, in quanto - nel prevedere che il potere deliberativo della Giunta regionale, in tema di gestione faunistico-venatoria del cinghiale si eserciti sull'intero territorio regionale e, quindi, anche sulle aree protette nazionali - contrastava con i commi 1, 3 e 4 dell'art. 11 della legge n. 394 del 1991, che diversamente presuppongono, per le dette aree, una competenza specifica dell'Ente parco. Le citate disposizioni nazionali – che costituivano nel previgente Titolo V principi fondamentali per l'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia - mantengono la loro “forza vincolante”, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 che ha trasformato in residuale detta competenza, poiché “assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 315 del 2010)”. La stessa pronuncia ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 3 dell'art. 3, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, commi primo e secondo, Cost., in quanto - nel disporre che per il territorio delle aree protette le ‘densità obiettivo’ della specie cinghiale e i conseguenti prelievi e abbattimenti sono definiti d'intesa con i relativi enti gestori - contrasterebbe con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991. Secondo la Corte, la disposizione censurata supera il vaglio di legittimità costituzionale per la sua riferibilità alle sole aree protette regionali e per “la sua operatività in assenza di regolamento adottato dall'Ente parco”. La richiamata norma interposta, infatti, prevede che nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, “eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri

ecologici (...) devono avvenire in conformità al regolamento del parco” ovvero, qualora questo non esista, in conformità “alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell’organismo di gestione del parco”. La formula della ‘intesa con gli enti gestori’ adottata dal legislatore regionale “non si discosta, pertanto, dalla formula – della ‘iniziativa’ dell’organo di gestione ‘in conformità alle direttive regionali’ – adottata dalla norma statale, in termini che possano implicarne una negativa incidenza sul piano ed ai fini della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

***iii) L’esclusiva funzione regolatoria del regolamento dell’area protetta e il divieto di caccia (in relazione alla riserva naturale “Pineta dannunziana”)***

La sentenza n. 245 ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 7 della legge abruzzese n. 40 del 2017 che stabiliva la prevalenza del Piano Marittimo regionale ovvero di quello Comunale di recepimento su ogni altra legislazione o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale. Invero, rappresenta un “principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali l’adozione di regolamenti secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi” della legge quadro n. 394 del 1991. La giurisprudenza costituzionale ha “posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell’ambiente e dell’ecosistema” (sentenze nn. 74 del 2017, 171 del 2012, 263 e 44 del 2011, 387 del 2008). “Sono dunque il regolamento (...) e il piano per il parco (...), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell’istituzione dell’area protetta (...), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”; all’organismo di gestione è attribuito il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano: “tanto vale sia per i regolamenti e i piani delle aree protette nazionali sia per quelli delle aree protette regionali” (sentenze nn. 121 del 2018, 74 e 36 del 2017, 212 del 2014, 171 del 2012, 325, 70 e 44 del 2011). Inoltre, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l’attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici e abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi e abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell’organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone autorizzate. La norma censurata, “attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale Pineta dannunziana che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa”, ha violato gli artt. 22, comma 1, lett. d), e 6, della legge n. 394 del 1991 evocati come parametri interposti, consentendo a tali piani “sia di spogliare il regolamento dell’area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012 e n. 315 del 2010) sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro (sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010)”.

***2.7. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)***

***2.7.1. “Coordinamento della finanza pubblica”***

***2.7.1.1. Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi***

***i) La cogenza dei limiti alle assunzioni (deroghe previste dal legislatore toscano)***

L’art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, nell’imporre a Regioni ed enti locali limiti alle assunzioni, esprime un principio fondamentale stabilito dallo Stato nell’esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in conformità ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 191 e 72 del 2017, 218 e 153 del 2015, 219 del 2013, 151 del 2012). Disposizioni statali recanti misure limitative dell’autonomia regionale possono operare legittimamente “sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalle spese del personale, ponendo limiti alla facoltà delle Regioni di procedere a nuove assunzioni”, purché non prevedano “in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all’apprezzamento delle Regioni” e presentino “un carattere transitorio e delimitato nel tempo”. Simili disposizioni non sono invasive della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa poiché “l’incidenza su tale sfera è un effetto indiretto dell’esercizio della potestà statale espressione della

competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica”. Soltanto il legislatore nazionale può prevedere differenti modalità applicative o specifiche deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali, ove ravvisi “esigenze e situazioni peculiari che possono motivare discipline diversificate in materia di assunzione del personale, circoscrivendone l’applicazione entro limiti tassativi”. In tali ambiti e limiti definiti dalle disposizioni nazionali può dispiegarsi legittimamente la competenza legislativa regionale, altrimenti recessiva al cospetto delle norme statali di principio sul coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, “non è (...) possibile attribuire a specifiche, puntuali e contingenti disposizioni statali una portata generale, che possa legittimare interventi legislativi regionali volti a introdurre *motu proprio* deroghe ai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale; deroghe che inevitabilmente inficiano la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere le dinamiche incrementali della spesa pubblica nel rilevante comparto del personale delle pubbliche amministrazioni”. In linea con i riferiti insegnamenti, la sentenza n. 1 ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 9, comma 2, della legge toscana n. 72 del 2016 che autorizzava la Giunta regionale a derogare dal 2017 ai vincoli alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell’Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento di funzioni aggiuntive disposte dalla legislazione regionale. Il citato comma 228, evocato quale parametro interposto dal Governo ricorrente, obbliga le Regioni e gli enti regionali ad attenersi ai principi ivi affermati, “per contribuire a realizzare l’obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego”. La censurata disposizione regionale, derogando ai vincoli stabiliti dalla norma interposta, configurava *ex se* una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

#### ***ii) Il rimborso spese ai componenti statali dei collegi sindacali delle ASL***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 98, la voce *Il collegio sindacale delle aziende sanitarie locali della Regione Veneto in L’organizzazione delle Regioni - Il Servizio sanitario regionale*.

#### ***iii) La gratuità della partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi pubblici***

La sentenza n. 172 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 43 della legge siciliana n. 16 del 2017, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 14 e 17 dello statuto speciale, nella parte in cui prevede la costituzione di un Comitato promotore delle “Vie del Vento”, di cui fanno parte i delegati del Presidente del libero consorzio, i sindaci dei Comuni interessati e i rappresentanti della locale camera di commercio e delle aziende, singole e associate, le cui attività economiche si svolgono nel territorio attraversato dalle “Vie del Vento”, senza precisare che la partecipazione al Comitato è a titolo gratuito. Detto Comitato ha la funzione di promuovere il riconoscimento di percorsi, segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, nell’ambito di territori ove si svolgono attività indotte e connesse alla vela, al turismo e alle discipline sportive legate alle energie naturali. L’art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, invocato quale parametro interposto, dispone che la partecipazione agli organi collegiali di enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche avvenga a titolo gratuito. La previsione è informata alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi e riguarda anche il costo di funzionamento degli enti pubblici regionali (sentenze nn. 211 e 161 del 2012); quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali (sentenze nn. 46 del 2015 e 229 del 2001). La censurata norma regionale non afferma espressamente la natura gratuita della partecipazione all’organo collegiale e neppure prevede alcuna forma di compenso o indennità; peraltro, la gratuità dell’incarico si desume dal fatto che l’interesse dei componenti del Comitato, in ragione della qualifica soggettiva da essi posseduta, è già soddisfatto attraverso la promozione turistica del territorio, a cui il Comitato è funzionale. La partecipazione al Comitato promotore delle “Vie del Vento” deve, quindi, intendersi senza oneri a carico della Regione.

#### ***2.7.1.2. La spesa sanitaria***

##### ***i) L’esenzione dal ticket sanitario per i minori affidati dall’autorità giudiziaria o in adozione***

La sentenza n. 172 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 14 e 17 dello statuto speciale – dell’art. 17 della legge siciliana n. 16 del 2017 che, modificando l’art. 30, comma 2,

della legge regionale n. 5 del 2009, dispone l'applicazione ai minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e ai minori in adozione per un periodo iniziale di presa in carico pari a due anni dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, già contemplata per i minori ospitati in case famiglia e in comunità alloggio. La normativa statale sull'affidamento dei minori (art. 2 della legge n. 184 del 1983) pone in via graduata l'inserimento in una famiglia, in una comunità di tipo familiare e, solo in via residuale, in un istituto di assistenza pubblico o privato, con ciò parificandone le funzioni. La denunciata disposizione si è limitata a specificare la portata dell'intervento socio-assistenziale: le famiglie ospitanti consentono, infatti, analogamente alle case alloggio e alle case famiglia, l'accoglienza di minori che, temporaneamente o per situazioni di emergenza, non possono permanere presso il nucleo familiare originario e per i quali non è possibile altra forma di accoglienza e di sostegno educativo. Anche la presa in carico di un minore in preadozione partecipa della medesima *ratio* dell'affidamento per disposizione dell'autorità giudiziaria. Prima di giungere a una pronuncia definitiva di adozione nell'interesse del minore è previsto un monitoraggio biennale da parte dei servizi socio-assistenziali, che riferiscono al tribunale per i minorenni sullo svolgimento dell'affidamento preadottivo. Pertanto, la norma regionale, ove riferita non solo all'adozione ma anche all'affidamento preadottivo, svolge una funzione sociale analoga alle altre tipologie di affidamento ivi previste. Trattandosi in tutti i casi di minori destinati all'assistenza da parte dei servizi sociali, l'estensione alle famiglie ospitanti o ai casi di affidamento preadottivo non è destinata ad alterare il numero dei beneficiari, altrimenti affidati alle già esonerate case-famiglia e case-alloggio.

### ***ii) L'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario***

La sentenza n. 172 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 54 della legge siciliana n. 16 del 2017 che qualificava l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario. Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune parti della legge n. 833 del 1978, eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione. Tali competenze, a seguito della legge n. 61 del 1994, sono state affidate ad apposite agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). L'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata ha violato il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. 203 del 2008 e 193 del 2007). Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni dell'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che il sistema di finanziamento, qualificazione e controllo delle agenzie ambientali è nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e, quindi, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di settore, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, ha violato il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria. Infine, si è osservato che la materia dell'assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale.

### ***iii) Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie***

La sentenza n. 238 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., l'art. 33 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017 che, in riferimento alle prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale, prevedeva la non computabilità per il raggiungimento dei tetti di spesa delle seguenti prestazioni: relativamente alle attività di ricovero, i DRG di alta complessità; e, relativamente alle attività di specialistica ambulatoriale, le prestazioni trasferite da regime ospedaliero a regime ambulatoriale e quelle considerabili salva-vita definite critiche dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012. Ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, le Regioni possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), a

favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale, in deroga al tetto di spesa sanitaria complessiva annua fissato dal legislatore nazionale, purché prevedano misure alternative, volte in particolare a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità acquistate dagli erogatori privati accreditati o incidenti su altre aree della spesa sanitaria, così da assicurare il rispetto degli obiettivi finanziari di riduzione della spesa di cui al d.l. n. 95 del 2012. L'art. 15, comma 14, di tale decreto “fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera”; esso “può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché riguarda non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia ciascuna Regione (...) libera di darvi attuazione (...) in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale (sentenza n. 183 del 2016)”. Nella specie, la Regione Basilicata, escludendo i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale. Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale, era passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti.

***iv) La carenza di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento finanziario ove non concorra al finanziamento della spesa sanitaria***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, la voce *La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

***2.7.1.3. La riscossione mediante ruoli (la definizione agevolata dei carichi tra il 2000 e il 2016)***

Si veda l'analoga voce, relativa alla sentenza n. **29**, in *I tributi*.

***2.7.1.4. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie- finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

***2.7.1.5. L'utilizzo gratuito del demanio marittimo per lo svolgimento di festività***

Con la sentenza n. **172**, la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. nonché 14 e 17 dello statuto speciale – dell'art. 50 della legge siciliana n. 16 del 2017 il quale esclude la debenza dei canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi quelli ricognitori, per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla Regione e iscritte al libro delle celebrazioni nelle feste e nelle pratiche rituali del registro delle eredità immateriali della Regione. Invero, la norma non ha introdotto alcuna deroga al principio generale che impone, in presenza di una concessione, il versamento di un canone, ancorché meramente ricognitorio. Infatti, l'utilizzazione di un bene demaniale per il limitato spazio temporale di una festività prescinde dal rilascio di un provvedimento di concessione.

***2.7.2. “Governo del territorio”***

***2.7.2.1. Il territorio***

***i) Il divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi e di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **117**, l'analoga voce *infra* in *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

## ***ii) Il programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La difesa del suolo*.

## ***iii) L'unificazione dei consorzi di bonifica e l'istituzione del Consorzio unico della Basilicata***

La sentenza n. 160 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lett. l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, Cost., degli artt. 2, 31 e 32 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2017 i quali prevedono, rispettivamente, che l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata"; i consorzi di bonifica e miglioramento fondiario insistenti sul territorio regionale sono sciolti e posti in liquidazione; e continuano a svolgere le proprie attività e funzioni statutarie in via transitoria sino al 31 dicembre 2017. Nel perseguire esplicitamente le finalità della pianificazione, realizzazione e gestione della bonifica, dell'irrigazione e della tutela e valorizzazione del territorio rurale, il legislatore regionale ha provveduto alla riforma dei consorzi di bonifica prevista dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, dando attuazione ai criteri di riordino definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. L'unificazione dei consorzi di bonifica e l'istituzione di un unico consorzio competente sull'intero territorio regionale, oltre che espressamente rimesse alla potestà regionale dalla citata intesa, sono apparse coerenti con il principio fondamentale, stabilito dal legislatore statale in materia di governo del territorio, della specialità degli interventi di bonifica. Dagli artt. 1, secondo comma, del r.d. n. 215 del 1933 e 857 cod. civ. è ricavabile una regola generale, alla cui osservanza non può sottrarsi l'esercizio delle competenze regionali, in base alla quale "l'imposizione dei vincoli di bonifica può avvenire soltanto in dipendenza di una concreta esigenza di trasformazione del territorio, comprovata attraverso un'adeguata istruttoria". Secondo la giurisprudenza costituzionale, "il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso: a) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate, dirette alla bonifica e al miglioramento fondiario; b) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione" (sentenze nn. 326 del 1998 e 66 del 1992). Nella censurata legge lucana, "la determinazione del comprensorio di bonifica risulta prodromica rispetto all'adozione del piano generale di bonifica" che è lo strumento con cui la Regione definisce le modalità e i contenuti di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione nonché le principali attività, opere e interventi da attuare con i tempi e le risorse di massima necessari, secondo programmi triennali predisposti dal Consorzio di bonifica e approvati dalla Giunta. L'unificazione del comprensorio di bonifica non ha comportato, quindi, una generalizzata sottoposizione del territorio regionale ai vincoli di bonifica e non ha contrastato con la natura settoriale delle attività di bonifica. Del resto, già la sentenza n. 66 del 1992 ha rigettato analoga questione relativa alla classificazione dell'intero territorio emiliano come territorio di bonifica di seconda categoria. Inoltre, lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non hanno determinato la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario. Infatti, dall'assunzione di tutte le attività e funzioni dei preesistenti consorzi in capo a quello istituito non discende alcun divieto per i privati interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio. L'accentramento di funzioni e attività ha riguardo all'assetto esistente, "senza che ciò pregiudichi o comprima il futuro dispiegarsi dell'autonomia privata in forme consortili, anche nel settore del miglioramento fondiario". Di conseguenza, non è risultato violato neppure il principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, non essendo preclusa la possibilità di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario. La stessa pronuncia ha, invece, giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 42 e 43 Cost., l'art. 33, comma 1, della legge lucana che prevedeva il subentro del nuovo consorzio unico in tutte le attività e funzioni in precedenza svolte dai disciolti consorzi: nella gestione e utilizzazione di tutte le opere pubbliche di bonifica e irrigazione presenti sul territorio regionale, nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali nonché nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali, anche registrati, già nella disponibilità dei preesistenti consorzi. La disciplina della fase

liquidatoria dei preesistenti consorzi, pur coerente con l'obiettivo di porre il nuovo ente nella condizione di partire senza la zavorra dei debiti e del contenzioso e con un bilancio spurgo di residui, ha tuttavia delineato "modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati", stabilendo la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi e il trasferimento *ope legis* al neoistituito consorzio. In particolare, la lett. c) impegnava il commissario liquidatore a provvedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, alla redazione dell'inventario degli immobili dei preesistenti consorzi, da rendere esecutivo con delibera della Giunta, costituente titolo per la trascrizione. Il trasferimento dell'attivo patrimoniale concerneva anche tutte le opere pubbliche di bonifica e irrigazione presenti sul territorio regionale, compresi gli impianti e le infrastrutture, nonché tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi. "In questo modo, il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.). L'art. 33, primo comma, in esame ha, dunque, regolato l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata". L'ineludibile uniformità su tutto il territorio nazionale di tale disciplina e dei suoi contenuti la collocano nell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato. La dichiarazione di illegittimità non ha, peraltro, inciso sulla previsione del termine del 1° gennaio 2018 ai fini del trasferimento del personale.

#### **2.7.2.2. L'edilizia**

##### ***i) La tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi in zone vincolate***

Si veda l'analoga voce, con riferimento alla sentenza n. **68**, in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

##### ***ii) Gli interventi edilizi consentiti in assenza del piano attuativo qualificato come "presupposto per l'edificazione"***

La sentenza n. **68** ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 59, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui consente la realizzazione, in assenza del piano attuativo, quando quest'ultimo è obbligatorio, di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia, senza limitazioni, prevedendo che tali interventi possano «comportare anche la modifica della destinazione d'uso in atto in un edificio esistente nell'ambito dell'insediamento, purché la nuova destinazione d'uso risulti compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico generale». La Corte – dopo aver ricordato che l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia «governo del territorio» – ha ravvisato il contrasto della normativa regionale con le previsioni dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, che individua e delimita la tipologia di interventi edilizi realizzabili in assenza di piani attuativi, qualificati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto necessario per l'edificazione. Al riguardo la Corte ha riconosciuto natura di norma di principio al menzionato art. 9, comma 2, in quanto finalizzato a salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio. Già in altre occasioni la Corte aveva riconosciuto analoga natura anche alle previsioni del comma 1 dello stesso articolo. In particolare, è stato ritenuto che la disposizione – pur dettando specifici e puntuali limiti alla possibilità di realizzare interventi edilizi in assenza di strumenti urbanistici – "non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia (sentenza n. 87 del 2017)". Tale riconoscimento è avvenuto in ragione della peculiare funzione della previsione normativa, che consiste nell'"impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di 'vuoti urbanistici', suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale (sentenza n. 87 del 2017)".

***iii) Gli interventi di attività edilizia libera (le opere interne alle unità immobiliari)***

La sentenza n. **68** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 118, comma 1, lett. e), della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui annovera tra gli interventi di attività edilizia libera le «opere interne alle unità immobiliari (...)», escludendo la sottoposizione di esse alla CILA. Per la Corte la normativa censurata si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, che assoggetta a comunicazione di inizio lavori cosiddetta "asseverata" "gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne e lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio". Al riguardo, la Corte ha ribadito il proprio costante orientamento in base al quale "la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente 'governo del territorio', vincolando così la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 282 del 2016; nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014)". Pertanto, "pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 231 del 2016)".

***iv) I mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari***

La sentenza n. **68** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., degli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lett. h), della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, che dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni. In via preliminare, la Corte ha evidenziato che tale disciplina è assimilabile alla classificazione delle categorie di interventi edilizi o urbanistici. Pertanto, anche in tal caso valgono le medesime indicazioni espresse dalla Corte con riguardo alla disciplina del governo del territorio. In particolare, è stato ricordato che "sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013) (sentenza n. 259 del 2014)". Conseguentemente, "lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, a condizione, però, che tale esemplificazione sia 'coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia' (sentenza n. 49 del 2016)". Alla luce di tali considerazioni preliminari la Corte ha evidenziato che la normativa regionale impugnata non solo non si rivela coerente con le definizioni contenute nel d.P.R. n. 380 del 2001 ma si pone in contrasto con le stesse e, quindi, con i principi fondamentali espressi dalla normativa statale. Infatti, mentre l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 (inserito dall'art. 17, comma 1, lett. n), del d.l. n. 133 del 2014) individua cinque categorie funzionali e stabilisce che il passaggio dall'una all'altra costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, la previsione regionale ne individua solo tre, che risultano dall'accorpamento di alcune di quelle individuate dal legislatore statale. La Corte, pertanto, ha concluso evidenziando che la disciplina regionale censurata comporta "l'esclusione della 'rilevanza urbanistica' dei mutamenti di destinazione d'uso interni alle categorie funzionali accorpate e, quindi, della loro assoggettabilità a titoli abilitativi, in contrasto con la normativa statale di principio e con conseguente incisione dell'ambito di applicazione delle sanzioni previste dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e penale".

***v) La sicurezza statica delle costruzioni in zone sismiche (sopravvenienza del parametro interposto)***

La sentenza n. **68** ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 206, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui prevede che per tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e per i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la

distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori. In via preliminare, la Corte ha ricordato che “le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all’ambito materiale del ‘governo del territorio’, nonché a quello relativo alla ‘protezione civile’, per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014) (sentenza n. 60 del 2017)”. Ha, inoltre, ribadito che “assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006) (sentenza n. 60 del 2017)”. La Corte ha evidenziato che mentre la precedente previsione statale, contenuta nell’art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001, prescriveva che l’attestazione di agibilità, di cui all’art. 24, comma 1, fosse condizionata «all’esibizione di un certificato da rilasciarsi dall’ufficio tecnico della regione, che attesti la perfetta rispondenza dell’opera eseguita alle norme del capo quarto», l’art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016, al fine di realizzare la «Semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia», ha sostituito l’art. 24 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevedendo che, ai fini del rilascio del certificato di agibilità, è sufficiente «il certificato di collaudo statico di cui all’articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori». In altri termini, la normativa regionale censurata risulta allineata alla sopravvenuta disposizione statale che non richiede più il «certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all’articolo 62, attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al capo IV della parte I», essendo tale conformità già verificata in sede di rilascio del certificato di collaudo statico. Le modifiche apportate dal d.lgs. n. 222 del 2016 alle norme del d.P.R. n. 380 del 2001 hanno, dunque, comportato una nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, in armonia con la normativa regionale oggetto di impugnazione, eliminando il contrasto, nel segno della semplificazione amministrativa. Al riguardo, la Corte ha sottolineato che la competenza legislativa concorrente di cui all’117, terzo comma, Cost. “è contraddistinta non da una netta separazione di materie, ma dal limite ‘mobile’ e ‘variabile’, costituito dai principi fondamentali (sentenze n. 50 del 2005 e n. 16 del 2010)” e che “tale limite è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi”. La Corte, quindi – preso atto che il nuovo parametro interposto riflette esigenze di semplificazione in conformità con la norma regionale precedentemente censurata e che risulta coerente con la *ratio* della previgente disciplina statale – ha concluso ritenendo la norma impugnata conforme al principio fondamentale espresso dal parametro interposto e respingendo, conseguentemente, il dubbio di costituzionalità.

#### **vi) La disciplina dell’autorizzazione sismica**

La sentenza n. 68 ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, dell’art. 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (commi 3 e 4), 202 (comma 1) e 208 della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui consente alla Giunta regionale, con proprio atto, di sottrarre tipologie di interventi edilizi all’applicazione della normativa sismica e quindi anche all’autorizzazione sismica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. La Corte, in via preliminare, ha evidenziato che le disposizioni regionali, incidendo sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche, devono essere ricondotti all’ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica, ambiti nei quali spetta allo Stato fissare i principi fondamentali. In più occasioni, poi, è stato affermato che “tali devono ritenersi le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del TUE, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (sentenza n. 282 del 2016)”, come nel caso dell’autorizzazione sismica, prevista dall’art. 94 del predetto d.P.R. n. 380 del 2001. Già in passato la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali volte a esentare taluni interventi edilizi in zone sismiche dagli adempimenti prescritti dal d.P.R. n. 380 del 2001, in difformità rispetto alle indicazioni del legislatore statale (fra le altre, sentenza n. 300 del 2013). In queste circostanze, infatti, è stato chiarito che – proprio in considerazione della necessità di garantire “una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico (sentenza n. 232 del 2017) sull’intero territorio nazionale”, “[e]ventuali deroghe al d.P.R. n. 380 del 2001 per interventi edilizi in zone sismiche possono essere previste solo con disposizioni statali (sentenza n. 300 del 2013)”.

***vii) La sanatoria di interventi nell'impresa agricola (un'ipotesi di condono edilizio straordinario)***

La sentenza n. **68** ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 264, comma 14, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015 che prevede il rilascio del permesso in sanatoria relativo a interventi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, già esistenti alla data del 30 giugno 2014, realizzati in assenza del titolo. Tale sanatoria viene condizionata all'accertamento della conformità dei predetti interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia e agli strumenti urbanistici vigenti al momento della domanda, nonché al non contrasto con quelli adottati alla data del 30 giugno 2014, data nella quale i predetti interventi erano già esistenti, come espressamente indicato nella stessa norma. Per la Corte la disciplina regionale finisce per contemplare un'ipotesi di condono edilizio, che ha "quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017) (sentenza n. 232 del 2017)", in contrasto con il principio fondamentale dell'accertamento di doppia conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001. Tale disposizione, infatti, nel disciplinare l'accertamento di conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, lo subordina alla doppia conformità degli interventi realizzati con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi che a quello della presentazione della domanda, in linea con la sua funzione, che è quella "di garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità (sentenza n. 101 del 2013)".

***viii) L'erogazione di finanziamenti vincolati nell'ambito dell'edilizia scolastica***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *Finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale* in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*.

***ix) Le autorizzazioni per la realizzazione di strutture sociosanitarie***

La sentenza n. **98** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016 che esclude la competenza del Comune dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli *hospice*, demandandola alla Giunta regionale. Per la Corte tale previsione si pone in contrasto con quanto previsto nell'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 che costituisce una norma di principio. Al riguardo è stato evidenziato che "l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 richiede di mantenere una duplicità di valutazioni da parte di due differenti organi pubblici – il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politica sanitaria – e che solo a fini di semplificazione delle procedure e per evitare inutili aggravii a carico degli amministratori fa confluire le due valutazioni in un unico atto finale, facente capo al Comune". In particolare, è stato ribadito che "la norma statale esige che la Regione effettui la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la metta a disposizione del Comune, al quale poi spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una funzione amministrativa, quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi, che appartiene al nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento dell'autonomia dell'ente comunale (per analoghe affermazioni si vedano le sentenze n. 67 del 2016 e n. 387 del 2007)". In altri termini, per la Corte la disposizione regionale impugnata, eliminando l'intervento comunale, rompe la descritta necessaria dualità in quanto fa confluire in un unico momento e in un unico soggetto due valutazioni che devono restare distinte.

***x) Le linee guida regionali per la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale***

L'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia di legislazione concorrente del governo del territorio in cui "lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio" (sentenze nn. 68 del 2018, 84 del 2017 e 233 del 2015). "La sentenza n. 233 del 2015, in particolare, ha ascrivito alla materia «governo del territorio» una disciplina regionale attinente alla esclusione della sanzione della demolizione (nonché della «sucedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione») di opere e interventi edilizi abusivi". Così la sentenza n. **140** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 2, della legge campana n. 19 del 2017

che consentiva ai Comuni di avvalersi delle linee guida regionali in materia di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi e di evitare la demolizione di quelli acquisiti al proprio patrimonio a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, anche locandoli o alienandoli persino agli occupanti, pur se responsabili dell'abuso, indipendentemente dalla verifica delle circostanze stabilite dall'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001. Detta disposizione prevede, per le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, le sanzioni più rigorose, la cui irrogazione si articola in due fasi. Nella prima, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, notifica al proprietario e al responsabile dell'abuso l'ingiunzione a demolire le opere. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, si apre la seconda fase in cui l'immobile abusivo e l'area di sedime sono acquisiti, di diritto e gratuitamente, al patrimonio del Comune. Tale acquisizione "costituisce una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione, che rappresenta la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla" (sentenze nn. 427 del 1995 e 345 del 1991; ordinanza n. 82 del 1991). Peraltro, la circostanza che, con l'acquisizione al patrimonio comunale, il bene diventi pubblico non comporta che l'opera diventi legittima sotto il profilo urbanistico-edilizio, essendo destinata alla demolizione a spese dei responsabili dell'abuso. La regola della demolizione ammette una deroga, prevedendo il comma 5 del citato art. 31 la possibilità, in via eccezionale, di conservare l'opera quando, con deliberazione consiliare, si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico. La riferita disciplina esprime una scelta fondamentale del legislatore statale, costituente un principio della materia del governo del territorio idoneo a vincolare la legislazione regionale di dettaglio circa le misure alternative alle demolizioni. Il legislatore nazionale, "in considerazione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporne la rimozione – e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio – in modo uniforme in tutte le Regioni". La censurata disposizione ha violato detto principio fondamentale perché, attraverso gli atti regolamentari e d'indirizzo, i Comuni campani, avvalendosi delle linee guida, potevano eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio. Il pur rilevato richiamo alla disciplina statale è risultato contraddetto, in particolare, dalla previsione (lett. c) che demandava agli atti regolamentari e d'indirizzo dei Comuni la regolamentazione della locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare. Questa previsione non escludeva e, dunque, consentiva che la locazione o l'alienazione fossero a favore del responsabile dell'abuso (solitamente coincidente con l'occupante per necessità e possibile destinatario di un titolo di preferenza). Quale che fosse il soggetto cui gli immobili abusivi avrebbero potuto essere locati o alienati, locazione e alienazione erano contemplate "come esiti normali verso cui destinare i suddetti immobili". La disposizione, considerata nel suo insieme, ha violato il principio fondamentale espresso dall'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, implicante che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata, in via eccezionale, soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ritenga, sulla base di tutte le circostanze del caso, l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa, prevalente sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto della conservazione dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico. Il disallineamento della disciplina regionale rispetto al principio fondamentale che individua nella demolizione l'esito normale dell'edificazione di immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale finiva per intaccare e sminuire l'efficacia anche deterrente del regime sanzionatorio statale.

***xi) Difetto di una riserva esclusiva di regolamentazione e pianificazione in capo ai Comuni (gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati e accessori previsti dal legislatore abruzzese)***

La sentenza n. 245 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 4, comma 4, della legge abruzzese n. 40 del 2017 che disciplina il recupero dei vani e locali seminterrati e accessori situati in edifici esistenti o direttamente collegati a essi e utilizzati anche come pertinenze. "L'art. 2, comma 4, del testo unico dell'edilizia, se riconosce ai Comuni la facoltà di disciplinare l'attività edilizia,

non configura (né potrebbe) in capo agli stessi una riserva esclusiva di regolamentazione in grado di spogliare il legislatore statale e quello regionale del legittimo esercizio delle loro concorrenti competenze legislative in materia di governo del territorio”. Né è stata ravvisata la dedotta violazione del principio fondamentale di attribuzione ai Comuni della funzione di pianificazione urbanistica del territorio, poiché la disposizione “consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell’esercizio della (...) competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio”. Del resto, il sistema della pianificazione non assurge a “principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenza n. 46 del 2014). Infine, quanto alla censura di violazione del principio fondamentale stabilito dall’art. 9 del TUE (sentenze nn. 68 del 2018 e 84 del 2017), che individua l’attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici, si è osservato che gli interventi di recupero consentiti dalla denunciata disposizione sono in linea con quelli previsti dal menzionato parametro interposto. Essi “non implicano consumo di suolo mediante l’esercizio di attività di nuova edificazione ma solo il recupero di locali accessori e vani seminterrati già presenti nel tessuto edilizio, con esclusione di opere che comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e della sagoma delle costruzioni”; anche l’eventuale mutamento di destinazione d’uso del locale è possibile solo all’interno della medesima categoria funzionale. Tali interventi “non eccedono, quindi, quelli previsti dall’art. 9 del TUE, che, nelle zone sprovviste degli strumenti urbanistici, ammette, tra gli altri, gli interventi di manutenzione straordinaria (...) e quelli di restauro e risanamento conservativo”.

### **2.7.2.3. L’urbanistica**

#### ***i) La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento***

La sentenza n. 68 ha, tra l’altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. p) e terzo, Cost., degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, impugnati nella parte in cui disciplinano il contenuto del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale. La normativa regionale censurata – che dedica il Capo III alla pianificazione d’area vasta (artt. da 16 a 19) – definisce le finalità e le azioni del PTCP (art. 16), ne individua i contenuti (art. 17), disciplina le modalità di approvazione, l’efficacia, la durata, le varianti (art. 18) e, infine, prescrive l’adeguamento del Piano Regolatore Generale al PTCP (art. 19). Per la Corte le norme regionali impugnate si inseriscono nel quadro normativo di riferimento della materia, senza porsi in contrasto con esso ma, anzi, dandovi attuazione. In particolare, non è ravvisabile il contrasto con l’art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000 che, nel definire i compiti di programmazione della Provincia, dispone, al comma 2, che la Provincia “ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio” e ne identifica alcuni contenuti necessari. Tale competenza, poi, è stata confermata dalla legge n. 56 del 2014 che, all’art. 1, comma 85, ha ridefinito i compiti delle Province quali «enti con funzioni di area vasta» e, alla lett. a), ha individuato, fra le funzioni fondamentali di tali enti, proprio la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza”.

#### ***ii) Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche***

La sentenza n. 68 ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015 nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l’ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche. Più in particolare, la prima disposizione attribuisce al Comune, in sede di adozione del PRG, il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001; la seconda, invece, stabilisce che lo sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisce direttamente “i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell’approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all’articolo 112, comma 4, lettera d)”. La Corte ha ravvisato il contrasto della normativa censurata con il citato art. 89 che “è norma di principio in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volta ad assicurare la tutela dell’incolumità pubblica (fra le altre, sentenza n. 167 del 2014)”. La

previsione statale, pertanto, si impone al legislatore regionale nella parte in cui in cui: prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3). È stato, poi, ribadito che, al pari di altre norme ritenute di principio dalla giurisprudenza della Corte (tra le tante, le sentenze n. 167 del 2014, n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), il menzionato articolo 89, in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006), “riveste una posizione fondante [...] attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (sentenza n. 167 del 2014)”. La Corte ha, infine, chiarito che “l’intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 [...] il quale ha fatto venire meno – anche in mancanza di formale abrogazione – le possibilità di deroga di cui all’art. 20 della legge n. 741 del 1981 (sentenza n. 64 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 182 del 2006)”.

***iii) La sanatoria di opere non conformi agli strumenti urbanistici nelle aree terremotate (un’ipotesi di condono edilizio straordinario)***

La sentenza n. 68 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 258 e 264, comma 13, della legge n. 1 del 2015, che dettano norme edificatorie speciali per le aree terremotate nonché una serie di disposizioni volte a sanare opere non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici. La normativa impugnata invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale in quanto disciplina una ipotesi di condono edilizio straordinario, dal quale discende la cessazione degli effetti penali dell’abuso, non previsto dalla legge statale e, pertanto, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. La fattispecie disciplinata dal legislatore regionale, infatti, non è riconducibile all’accertamento di conformità di cui all’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che prescrive, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo o in difformità da esso, l’accertamento della conformità degli stessi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi sia al momento della presentazione della domanda. In particolare, la Corte ha ribadito che “l’istituto dell’accertamento di conformità, espressione di un principio fondamentale nella materia governo del territorio (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), si distingue dal condono edilizio, in quanto fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali, laddove il condono edilizio ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)”. L’accertamento di conformità è, infatti, “finalizzato a garantire l’assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’accertamento di conformità (sentenza n. 101 del 2013)”. La Corte ha, inoltre, ricordato che va esclusa la possibilità per le Regioni di introdurre un condono *extra ordinem*, anche alla luce delle caratteristiche del condono (sentenze nn. 232 e 73 del 2017, 233 del 2015), in quanto “[i]l condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono (sentenza n. 196 del 2004)”. Tale scelta è effettuata “sulla base di una delicata valutazione, che non può che essere operata dal legislatore statale, in quanto volta a realizzare, in via del tutto eccezionale, un ‘contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell’iniziativa economica privata all’utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell’abitazione e del lavoro, dall’altra (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995)’ (sentenza n. 196 del 2004), che giunge fino all’esclusione della sanzionabilità penale di alcune condotte”. La Corte, pertanto, ha concluso evidenziando che “non solo spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’*an*, al *quando* e al

*quantum* (sentenza n. 73 del 2017), ma che esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)”.

***iv) Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. 137, l’analoga voce in *L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*.

***v) Il carattere eccezionale e temporaneo delle misure di salvaguardia***

“(…) la disposizione censurata presenta – come risulta espressamente dal titolo stesso dell’intero corpo normativo che la contiene – il contenuto tipico di una “misura di salvaguardia”; essa, pertanto, non viola la legislazione nazionale, ma introduce – piuttosto – una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare. In relazione alla legittimità delle misure di salvaguardia, la giurisprudenza formatasi nel settore urbanistico – ove il ricorso a tali forme di intervento normativo è tipizzato dal legislatore – ha ritenuto necessario soprattutto che il loro effetto tipico sia contenuto entro un termine ragionevole, così da evitarne una incontrollata protrazione. Tale requisito sussiste nella specie, poiché la sospensione è prevista per il limite massimo di un anno; termine che appare ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano rifiuti”. Così la sentenza n. 150.

**2.7.3. “Istruzione”**

***2.7.3.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori***

La sentenza n. 5 ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017 - sull’obbligo vaccinale dei minori e sulla conseguente esclusione dalla frequenza della scuola materna - consistenti nell’asserita lesione della competenza legislativa regionale in materia di istruzione. Afferma la Corte: “le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «norme generali sull’istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l’infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell’assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale”.

**2.7.4. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”**

***2.7.4.1. L’autorizzazione a produrre energia rinnovabile e l’obbligo, previsto dalla Regione, di depositare una polizza fideiussoria per la mancata realizzazione dell’impianto***

La sentenza n. 14 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., dell’art. 4, comma 2, lett. c), della legge pugliese n. 31 del 2008, il quale stabilisce che, entro 180 giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori, il soggetto autorizzato alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili deve depositare presso la Regione Puglia – Assessorato allo sviluppo economico e innovazione tecnologica fideiussione a prima richiesta a garanzia della realizzazione dell’impianto, di importo non inferiore a 50 euro per ogni KW di potenza elettrica rilasciata. In caso di mancato deposito nel suddetto termine perentorio della prescritta documentazione, si verifica la decadenza di diritto dall’autorizzazione e la fideiussione *de qua* – diversa da quella prevista dalla successiva lett. d) a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell’impianto – può essere escussa dalla Regione. Le disposizioni statali di principio in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia (artt. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, 13.1, lett. j, dell’Allegato alle Linee guida di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 e 1-*quinquies* del d.l. n. 105 del 2010), evocati come normativa interposta, “prevedono, per il rilascio dell’autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l’impegno del richiedente al rilascio di un’unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi. Ma la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in

tal modo garantita, con generica correlazione alla dismissione dell'impianto, è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione rilasciata: nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi". La duplicità di fideiussioni contemplate dalla legge regionale non è stata reputata aggravatoria della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili. Semplicemente, "essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una subarticolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi: in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni". Una è specificamente riferita all'ipotesi di fine esercizio dell'impianto, cioè di conclusione del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato; l'altra, investita dalle censure, attiene alla diversa ipotesi di anticipata dismissione di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato. In questo secondo caso, "la fideiussione non consegue, invero, al fatto in sé, e per sé, della mancata realizzazione dell'impianto (realizzazione che erroneamente, quindi, si assume in obbligo dell'operatore una volta ottenuto il titolo autorizzatorio), poiché il deposito di tale fideiussione (...) è, invece, dovuto solo entro centottanta giorni dalla comunicazione di inizio lavori". Il soggetto autorizzato – che, nel congruo termine a sua disposizione, abbia liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito e intrapreso i correlativi lavori – "solo dopo la comunicazione di inizio lavori, effettuata alla Regione, ed entro i successivi centottanta giorni da tale comunicazione, è tenuto a depositare la fideiussione in questione a garanzia della realizzazione dell'impianto". La fissazione di un più elevato importo per la fideiussione *sub lett. c)* è stata ricondotta nell'ambito delle scelte espressamente riconosciute in materia alla Regione (che in seguito ha parificato gli importi per le due fideiussioni) e ritenuta rispondente a criteri di ragionevolezza. Infatti, "i costi per il ripristino dei luoghi di esercizio di un impianto a fine vita tengono conto della produzione di energia pulita avvenuta dall'installazione sino alla cessazione dell'attività, ossia del perseguimento (e raggiungimento) dello scopo di incentivazione di tali fonti alternative, mentre i superiori costi previsti per la mancata realizzazione sono connessi ad un impianto mai avviato e produttivo e in tale carenza trovano la propria giustificazione". Inoltre, alla fideiussione a garanzia della realizzazione dell'impianto è stata riconosciuta "una finalità (concorrente con quella di recupero ambientale) di garanzia della serietà dei progetti autorizzati e di incremento, quindi, della produzione di energia da fonti alternative": anche per tale profilo, l'impugnata disposizione è apparsa in linea con i principi statali regolatori della materia e con i sottesi obiettivi di utilità sociale. Le riferite argomentazioni hanno indotto a escludere che la fideiussione in esame trasformi la facoltà, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione dell'impianto, ciò che avrebbe leso la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, comprimendone la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all'intervento assentito, e determinato una disparità di trattamento del titolare dell'autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili rispetto al soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento, abilitato e non obbligato a esercitare l'attività autorizzata.

#### ***2.7.4.2. Le derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **68**, la voce *La concessione di piccola derivazione di acqua pubblica e l'autorizzazione all'attingimento in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

#### ***2.7.4.3. Gli impianti di produzione di energia rinnovabile***

La sentenza n. **69** ha scrutinato la disciplina dei titoli abilitativi degli impianti di produzione di energia rinnovabile (a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione) di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici contenuta nell'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, della legge veneta n. 30 del 2016 e impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Come già chiarito dalla sentenza n. 99 del 2012, la disciplina in questione deve essere ricondotta alla materia "produzione, trasporto e distribuzionale nazionale dell'energia", i cui principi fondamentali, in ordine ai regimi autorizzativi, sono stabiliti dallo Stato. "Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che

(...) non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia". Tali principi sono contenuti nei d.lgs. nn. 387 del 2003 e 28 del 2011, attuativi delle direttive nn. 2001/77/CE e 2009/28/CE con cui l'Unione europea ha inteso perseguire, quale rilevante obiettivo di politica energetica, lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili. In particolare, i regimi abilitativi sono regolati dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Sulla scorta delle riferite premesse, sono stati giudicati illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2 e 5. La prima disposizione fissava le distanze minime per la collocazione degli impianti rispetto alle residenze civili sparse e concentrate. Nell'allinearsi a precedenti pronunce di illegittimità (sentenze nn. 13 del 2014, 224 del 2012 e 308 del 2011), la Corte ha rammentato che il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile "può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (...), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida (...). È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia (...) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione", in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Ciò garantisce l'imparzialità della scelta e il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione, nonché "il rispetto del principio di legalità – anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione". La soluzione adottata dalla Regione, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantiva l'osservanza di questi principi fondamentali e non permetteva un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Dal canto suo, il comma 5 consentiva di autorizzare i manufatti e le installazioni riguardanti gli impianti ove conformi alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale e, se presenti, ai piani energetici comunali. La norma è risultata in contrasto con il paragrafo 14.5. delle Linee guida il quale sancisce chiaramente che il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano energetico regionale, o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento autorizzatorio. L'opposto esito di non fondatezza è toccato alle questioni aventi ad oggetto i commi 3, 4, 7 e 8 e sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 3 Cost. I commi 3 e 4 sono stati impugnati nella parte in cui subordinano l'autorizzazione degli impianti alla loro conformità alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia ovvero nei piani gerarchicamente sovraordinati. La rete ecologica è un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997, come integrato dal d.P.R. n. 120 del 2003, che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all'esame delle interferenze di piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie caratterizzanti i siti, possono condizionarne l'equilibrio ambientale. La disciplina regionale, sostanziandosi nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica, non viola il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa. Il comma 7, che consente solo agli imprenditori agricoli di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in zone agricole, rappresenta un'eccezione alla sospensione delle autorizzazioni disposta in attesa dell'entrata in vigore delle linee guida regionali; la norma, "da una parte, è in linea con il *favor* per le fonti rinnovabili e, dall'altra, può ritenersi non discriminatoria, in quanto la finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente, costituisce un'adeguata giustificazione del diverso trattamento". Infine, quanto al comma 8 che prevede l'emanazione di provvedimenti della Giunta regionale esplicativi e di indirizzo all'applicazione delle precedenti disposizioni, si è osservato che, una volta eliminate le norme illegittime, la funzione ivi attribuita non è lesiva dei principi fondamentali della materia.

#### ***2.7.4.4. Il divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi e di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche***

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Campania n. 10 del 2017 che, al dichiarato fine di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti sul territorio regionale destinate al consumo umano, vietava la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrata ed evidenziata nella cartografia idrogeologica del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico dell'Appennino meridionale. Per la Corte, la disposizione regionale censurata contrasta col parametro interposto di cui all'art. 1, comma 7, lett. n), della legge n. 239 del 2004, il quale stabilisce che le determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate. In altri termini, la disciplina imposta unilateralmente dal legislatore regionale contrasta col principio di leale collaborazione "che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative (sentenza n. 117 del 2013)". La Corte ha, altresì, ricordato che già in altre occasioni l'adozione di norme statali che disciplinano la realizzazione di tali infrastrutture è stata subordinata all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004, su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013) e che le relative previsioni sono state qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (si vedano, anche la sentenza n. 39 del 2017 e la sentenza n. 182 del 2013).

#### ***2.7.4.5. La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio***

La sentenza n. 177 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 – dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Campania n. 6 del 2016 che prevede la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici nel territorio regionale, fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15. La normativa censurata si pone in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost. Essa, infatti, prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale "produce un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenze n. 192 del 2011, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006)". Tale ultima disposizione, che costituisce un principio fondamentale della materia, prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio. Al riguardo, è stato ricordato che, per costante orientamento, "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia 'tutela dell'ambiente', anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12" (sentenza n. 14 del 2018). Inoltre, "[l]'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzatorio (sentenza n. 156 del 2016)". La Corte ha ravvisato anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il sostanziale contrasto con l'art. 13 della direttiva 2009/28/CE che "promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in

grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori (sentenza n. 275 del 2012)”. Essa, “da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica – e, dall’altro, richiede che in tale contesto confluiscano, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica”. In tale contesto, la sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le menzionate disposizioni che non tollerano “condizionamenti anche se giustificati da un’asserita esigenza di tutela dell’ambiente”. Per ragioni parzialmente coincidenti con quelle poc’anzi esposte, è stata ritenuta fondata anche la censura posta in riferimento all’art. 97 Cost. La sospensione del rilascio dell’autorizzazione unica “paralizza – seppur momentaneamente – la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell’azione amministrativa”. Con riferimento agli impianti da fonte di energia rinnovabile, già si è evidenziato che “[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione” (sentenza n. 69 del 2018). Infine, è stata constatata la violazione dell’art. 41 Cost. in quanto la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici “sacrifica l’interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell’istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale”. In altri termini, “il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l’esigenza di concentrare [i] tempi [...] degli accertamenti confluenti nell’autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati ‘schermi burocratici’ [...] le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo (sentenza n. 267 del 2016)”.

## **2.7.5. “Professioni”**

### **2.7.5.1. *L’assegnazione di competenze sanitarie ai diplomati ISEF e laureati in scienze motorie***

La potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui “l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenza n. 98 del 2013)”. Così la sentenza n. 172 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 56 della legge siciliana n. 16 del 2017 il quale prevedeva che la Regione riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo, con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF. La disposizione ha significativamente innovato il testo dell’art. 1 della legge regionale n. 29 del 2014, stabilendo che nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d’età e nei confronti delle diverse abilità sia ai fini di socializzazione e prevenzione, la Regione riconosce l’esercizio dell’attività professionale esclusivamente svolta da soggetti in possesso di laurea in scienze motorie o del diploma ISEF. La norma ometteva però ogni riferimento ai fisioterapisti, nonostante che il d.m. n. 741 del 1994 attribuisca solo a questi gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione nelle aree della motricità, conseguenti a eventi patologici di varia natura, congenita o acquisita, e l’attività terapeutica per la rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive utilizzando terapie fisiche, manuali e massoterapiche. Né dalla

disposizione emergeva quale collegamento vi fosse tra la nuova disciplina e le esigenze del territorio siciliano, in relazione alle quali soltanto si poteva giustificare l'intervento regionale in materia di professioni. Escludendo i fisioterapisti dalle attività professionali da svolgere a fini di prevenzione nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, la norma si è posta in palese contrasto con la regolazione delle competenze di tali operatori sanitari effettuata dalla normativa statale.

#### **2.7.5.2. La figura professionale del clown di corsia (individuazione preclusa al legislatore regionale)**

La potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni “deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali” (sentenze nn. 147 del 2018, 98 del 2013). Inoltre, “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze nn. 93 del 2008, 300 e 57 del 2007, 355 del 2005), “prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento” (sentenze nn., 98 del 2013, 217 del 2015). La Corte ha, altresì, delineato “gli ambiti propri delle materie professioni e formazione professionale, la prima di competenza concorrente, la seconda ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 e n. 319 del 2005, n. 353 del 2003). (...) Il nucleo della potestà statale si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato” (sentenze nn. 271 del 2009, 108 del 2012). Alla luce dei citati principi, la sentenza n. **228** ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'intera legge pugliese n. 60 del 2017, che, nel promuovere la clownterapia quale “trattamento a supporto ed integrazione delle cure cliniche terapeutiche e degli interventi in strutture socio-sanitarie ed assistenziali”, attribuiva specifico rilievo alla figura professionale del clown di corsia, ne definiva il percorso formativo secondo regolamento approvato dalla Giunta e ne prevedeva l'iscrizione in apposito registro regionale. La legge individuava e definiva la professione in esame, “sicché la relativa attività lavorativa assume le connotazioni distintive peculiari che la configurano come posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico”. Conseguentemente, “l'intervento legislativo censurato non può ritenersi espressione della competenza regionale in materia di formazione professionale, in quanto questa si riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione, nell'esercizio della predetta competenza, può regolare i corsi di formazione”.

#### **2.7.5.3. L'autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **249**, l'analogo voce *infra* in *La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

#### **2.7.6. “Protezione civile”**

##### **2.7.6.1. Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **68**, l'analogo voce *supra* in *Governo del territorio – L'urbanistica*.

### **2.7.6.2. La disciplina dell'autorizzazione sismica**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **68**, l'analogo voce *supra* in *Governo del territorio – L'edilizia*.

### **2.7.6.3. L'erogazione di finanziamenti vincolati nell'ambito dell'edilizia scolastica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *I finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale* in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

### **2.7.6.4. Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico**

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analogo voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

### **2.7.6.5. Il potere del Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

### **2.7.6.6. Il potere del Ministro dell'ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

## **2.7.7. “Ricerca scientifica”**

### **2.7.7.1. Gli Istituti zooprofilattici sperimentali**

“Questa Corte, anche successivamente alla modificazione del Titolo V della Costituzione a opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla «tutela della salute» e alla «ricerca scientifica» affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011)”. Così la sentenza n. **56**.

## **2.7.8. “Tutela della salute”**

### **2.7.8.1. Le prestazioni sanitarie**

#### **i) Le vaccinazioni obbligatorie per i minori**

La sentenza n. **5** ha dichiarato non fondate, in riferimento a tutte le censure, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'introduzione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Viene denunciata, fra l'altro, la violazione delle attribuzioni regionali. Specificamente, la Regione ricorrente lamenta che il carattere dettagliato delle norme censurate impedirebbe di qualificarle come principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.); inoltre, sarebbero violate le competenze regionali in materia di «istruzione» e di «formazione professionale» (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.). Premette la Corte che “[l]a normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato (...). Vengono in rilievo specificamente le

potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione". Di poi, spiega che l'obbligatorietà vaccinale è da ricondursi prevalentemente ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», attribuiti alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Sul punto, cita precedenti giurisprudenziali che appaiono risolutivi per la questione presente: "Questa Corte ha già chiarito che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo (come ritenuto nelle sentenze appena citate) per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altri. Se è vero che il «confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia» (sentenza n. 169 del 2017), a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili". Aggiunge, poi, nella specie, che la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale. Secondo i documenti delle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali, l'obiettivo da perseguire in questi ambiti è la cosiddetta "immunità di gregge", la quale richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo. Pertanto, in questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010). Ciò è vero in particolare nel caso odierno, in cui il legislatore, alla luce della situazione già descritta, ha ritenuto di impiegare l'incisivo strumento dell'obbligo, con il necessario corredo di norme strumentali e sanzionatorie, le quali a propria volta concorrono in maniera sostanziale a conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti. In senso analogo, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato come coesenziali ai principi fondamentali della materia disposizioni pur specifiche che prevedono sanzioni amministrative e regolano il procedimento volto ad irrogarle e, ancor prima, ad accertare le trasgressioni (ad esempio, nelle sentenze n. 63 del 2006 e n. 361 del 2003)". A conclusione del percorso, la Corte argomenta anche sulla previsione degli obblighi vaccinali nei confronti dei minori stranieri: l'universalità della previsione è da ricondursi al nucleo irriducibile del diritto alla salute, che spetta a ciascun essere umano (sentenze n. 299 e n. 269 del 2010, n. 252 del 2001); inoltre, gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attraverso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale. Infine, a sostenere la non fondatezza delle questioni promosse, la Corte dà rilievo alla competenza in materia di «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost., nella misura in cui le norme in questione servono a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (come più volte ritenuto da questa Corte, sia pure nel settore veterinario: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004).

***ii) Le prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale: la necessaria previsione di misure di compensazione e delle coperture finanziarie***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 238, l'analoga voce in *Le materie concorrenti – Il coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

***2.7.8.2. L'organizzazione sanitaria***

***i) Gli Istituti zooprofilattici sperimentali***

"Questa Corte, anche successivamente alla modificazione del Titolo V della Costituzione a opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione),

ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla «tutela della salute» e alla «ricerca scientifica» affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011)”. Così la sentenza n. 56.

***ii) Il principio della previa verifica del possesso dei requisiti minimi e della previa autorizzazione per l'esercizio dell'attività sanitaria***

Secondo il costante orientamento della Corte (sentenza n. 161 del 2016), “la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private si inquadra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che preclude alle Regioni di derogare ai principi fondamentali fissati dalle norme statali, quali sono tra l'altro le norme di principio contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (*ex multis*, sentenza n. 59 del 2015). Questi ultimi stabiliscono i livelli qualitativi e i requisiti minimi strutturali e organizzativi per ottenere l'autorizzazione all'esercizio, il cui possesso va verificato prima dello svolgimento di qualsiasi attività”. Così la sentenza n. 238 che ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 23 delle leggi della Regione Basilicata nn. 19 e 39 del 2017 che avevano indebitamente prorogato i termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione. Il Governo ha denunciato la situazione per cui le strutture sanitarie già attive e in esercizio potevano continuare a erogare prestazioni sanitarie prima ancora che la verifica circa il possesso dei requisiti minimi fosse stata completata. La normativa regionale, nel prorogare i termini per l'adeguamento, consentiva a dette strutture di operare a prescindere dalla conclusione della verifica circa l'adeguatezza della struttura, ponendosi in contrasto con i citati artt. 8, comma 4, e 8-ter, da qualificarsi come principi fondamentali in materia di tutela della salute, “vincolanti per le Regioni, in particolare quanto alla necessità che l'esercizio dell'attività sanitaria avvenga previa verifica del possesso dei requisiti minimi”. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo, in riferimento al medesimo parametro, l'art. 26, comma 3, della legge lucana n. 19 del 2017 che prescriveva alle strutture sociosanitarie già attive e operanti di presentare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge impugnata, domanda di autorizzazione per poter continuare a svolgere l'attività sanitaria. Il legislatore regionale ha in tal modo violato il menzionato art. 8-ter a norma del quale il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie.

***iii) Il principio della necessaria interdipendenza tra accordi contrattuali e accreditamento (implicante requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per l'esercizio dell'attività sanitaria)***

La sentenza n. 238 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 26, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, nel suo testo originario e in quello sostituito dalla legge regionale n. 11 del 2018. La norma consentiva, nella prima versione, la stipula di contratti, di durata non superiore a 18 mesi, con strutture provvisoriamente accreditate *ope legis* – “per le quali si presume, senza che sia accertato, il possesso effettivo dei requisiti per l'accreditamento” – e, nella seconda, il mantenimento della validità dei contratti già stipulati con le strutture sociosanitarie nelle more della regolamentazione dell'accreditamento istituzionale. In entrambi i casi, le aziende sanitarie risultavano abilitate a “intrattenere rapporti contrattuali con soggetti nei cui confronti non è stata portata a termine, con esito positivo, la verifica dei requisiti previsti dalla legge nell'ambito delle procedure di accreditamento”. Così disponendo, le norme contrastavano con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 – “già ripetutamente qualificato come principio fondamentale della materia della tutela della salute (sentenza n. 132 del 2013)” – il quale richiede per l'accreditamento requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, “fissando altresì la necessaria interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali (sentenza n. 124 del 2015)”.

***iv) Il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN (inderogabilità da parte del legislatore regionale)***

Con il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, “il legislatore statale ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico; allo stesso tempo, il legislatore ha ritenuto che potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate (sentenza n. 457 del 1993). La portata di detto principio è

stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa (...) che ne ha più volte sottolineato il carattere oggettivo e assoluto, da cui deriva il divieto, per il medico dipendente, di svolgere contemporaneamente l'attività professionale presso strutture convenzionate, oggi accreditate". Così la sentenza n. **238** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 30, comma 2, della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017 che consentiva alle strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale di avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN. "La particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata. Per lo stesso motivo anche l'esercizio dell'attività libero-professionale *intra moenia* è consentito dal legislatore purché ciò avvenga oltre l'orario di lavoro, all'interno o al di fuori della struttura sanitaria, ma con l'espressa esclusione delle strutture private convenzionate". La norma in esame, laddove prevedeva che una struttura sanitaria privata accreditata potesse avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN, disattendeva dunque il principio di unicità del rapporto di lavoro.

**v) *Le scuole di specializzazione (il coinvolgimento delle sole strutture accreditate e contrattualizzate con il SSN nella disciplina lombarda)***

La sentenza n. **249** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge lombarda n. 33 del 2017, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel sostituire l'art. 33, comma 3, della legge regionale n. 33 del 2009, non avrebbe richiamato le condizioni poste dal decreto interministeriale n. 402 del 2017, il quale consente alla scuola di specializzazione di avvalersi di strutture di supporto pubbliche o private di specialità diversa da quella di sede (le "strutture complementari") solo attraverso specifiche convenzioni e purché si tratti di strutture accreditate e contrattualizzate con il SSN. La disposizione "interviene nell'ambito dell'organizzazione delle scuole di specializzazione, in particolare riguardo ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, disciplinando dunque aspetti riconducibili alla materia della tutela della salute". L'art. 33, commi 1 e 2, della legge regionale n. 33 del 2009 stabilisce che ciascuna scuola di specializzazione deve fondarsi su una rete formativa composta di strutture universitarie e di strutture del servizio sociosanitario regionale, le quali devono possedere gli standard generali e specifici relativi alle capacità strutturali, tecnologiche, organizzative e assistenziali previste dalla normativa nazionale e regionale. Ed è il precedente art. 28 a delineare la rete dell'assistenza, della didattica, della formazione e della ricerca, comprendendo in essa le aziende sanitarie e ospedaliere, le strutture private accreditate, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli erogatori sociosanitari pubblici e le università della Lombardia ove sia presente la facoltà di medicina e chirurgia (...). Deve ritenersi, pertanto, che la necessaria coerenza con il modello di rete disciplinato dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, che richiama proprio i soggetti del Servizio sanitario regionale, unita al rinvio alla normativa nazionale vigente, facciano sì che la disposizione regionale non escluda quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale". Le medesime conclusioni sono state raggiunte anche per la necessità di un'apposita convenzione tra la scuola di specializzazione e le strutture complementari. "Il ricorso alla convenzione costituisce lo strumento che normalmente regola i rapporti tra l'università e i soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale, in attuazione dei relativi protocolli d'intesa con la Regione" (art. 29, comma 3, della legge regionale n. 33 del 2009).

**vi) *L'autonomia vincolata del medico specializzando (nella disciplina lombarda)***

La sentenza n. **249** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge lombarda n. 33 del 2017, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel modificare l'art. 34, comma 2, lett. c), della legge regionale n. 33 del 2009, consente allo specializzando di svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento. La disposizione "interviene a regolare taluni aspetti concernenti le attività di formazione specialistica dei medici, la cui disciplina è stata ricondotta (...) in via prevalente alle materie delle professioni e della tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 126 del 2014). Dalla formazione del medico specializzando, infatti, dipendono tanto l'esercizio della professione, quanto la qualità delle prestazioni

rese all'utenza. La disciplina statale prefigura una progressiva autonomia operativa del medico in formazione, con la possibilità di eseguire interventi assistenziali, purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato, preferibilmente il tutore (cosiddetta autonomia vincolata). D'altronde, pur volendo ritenere che non sia sempre necessaria la costante presenza fisica del tutor o di un medico di ruolo in ciascuna attività dello specializzando (cosa che neppure la legislazione statale prevede), l'autonomia di quest'ultimo non potrebbe comunque mai prescindere dalle direttive del tutore". L'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 "coniuga due principi: il principio dell'insostituibilità del personale strutturato da parte dello specializzando e quello della sua graduale assunzione di responsabilità e autonomia operativa. Tali principi hanno trovato applicazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, che ha definito lo schema-tipo del contratto di formazione specialistica, rinviando, per quanto non espressamente previsto, alle specifiche disposizioni regionali in materia, quando compatibili con la normativa statale vigente e con lo stesso contratto. Residua, dunque, uno spazio d'intervento per il legislatore regionale". La nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lett. c), della legge regionale n. 33 del 2009 "può essere interpretata in senso conforme alla legislazione statale di principio. La disposizione impugnata, infatti, prevedendo che il medico specializzando possa svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fa leva su un atto del tutor, l'affidamento, che nel contesto della formazione non può non essere accompagnato dalle direttive dello stesso tutor". L'assunzione di compiti assistenziali e la connessa progressiva attribuzione di responsabilità "sono oggetto d'indirizzo e di valutazione da parte del consiglio della scuola, considerate le proposte definite d'intesa tra i medici in formazione specialistica, i tutor individuali e i responsabili delle unità operative nelle quali si svolge la formazione. Le attività in questione, dunque, all'interno della cornice di limitata autonomia che la stessa legislazione statale riconosce allo specializzando, non possono prescindere dalle direttive del formatore, alla cui valutazione spetta la decisione sul *quantum* di autonomia dello specializzando. Inoltre, la formulazione della disposizione impugnata è tale da impedire che allo specializzando possano essere affidate responsabilità senza la disponibilità del personale medico strutturato. Anzi, tale formulazione precisa che è il tutor a dover essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento, secondo un'impostazione assai rigorosa".

#### ***vii) Il necessario coinvolgimento del MIUR nella verifica della sperimentazione della disciplina relativa all'Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo***

La sentenza n. 249 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 2 della legge lombarda n. 33 del 2017, nella parte in cui – stabilendo un periodo sperimentale di cinque anni per la disciplina da essa introdotta, al termine del quale la Regione, in collaborazione con il Ministero della salute e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, valuta i risultati della sperimentazione, mentre, in collaborazione con il solo Ministero della salute, una prima verifica è effettuata al termine del primo triennio per individuare eventuali interventi correttivi – non prevedeva che tale prima verifica fosse effettuata dalla Regione anche in collaborazione con il MIUR. L'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia della sperimentazione, pur costituendo un mero rifiuto, non è stata oggetto di alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale. Sebbene il MIUR potesse comunque essere coinvolto in virtù delle sue competenze, la mancata menzione comportava "un'evidente irragionevolezza della disposizione", nella cui formulazione letterale permaneva "un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza sicuramente lesiva della Costituzione (sentenza n. 185 del 1992), non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti a seconda della fase della valutazione".

#### ***2.7.8.3. Igiene***

##### ***i) Le deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i prodotti tradizionali (la disciplina calabrese dei prodotti lattiero-caseari storici o tradizionali: caratteristiche dei locali di produzione e stagionatura nonché dei dispositivi e utensili di lavoro)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 219, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza*.

## **2.7.9. “Valorizzazione dei beni culturali”**

### **2.7.9.1. L'erogazione di finanziamenti vincolati per eventi di rievocazione storica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *Finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale in L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

## **2.8. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)**

### **2.8.1. “Agricoltura”**

#### **2.8.1.1. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione, statale, regionale e locale*.

#### **2.8.1.2. L'istituzione della Banca delle terre agricole nell'ambito dell'ISMEA**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, la corrispondente voce in *L'organizzazione delle Regioni – L'amministrazione*.

### **2.8.2. “Cave e torbiere”**

#### **2.8.2.1. La proroga delle concessioni per la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti**

La sentenza n. **176** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l), Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. c), della legge della Regione Campania n. 22 del 2017, che consente la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti. In via preliminare è stato ricordato che l'attività di sfruttamento delle cave ricade nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, che ritiene la regolazione dell'accesso ai mercati in base a concessione compatibile con il principio della concorrenza, tra l'altro, a condizione che: la scelta del concessionario avvenga in base a criteri oggettivi, non discriminatori e nell'ambito di procedure di evidenza pubblica; non sia previsto alcun diritto di proroga automatico in favore del titolare della concessione scaduta o in scadenza, il quale sottrarrebbe, di fatto, il rinnovo della concessione demaniale alle garanzie di tutela della concorrenza; la durata delle concessioni non sia eccessivamente lunga, in quanto durate eccessive stimolano gestioni inefficienti; non vengano riconosciute esclusive, né preferenze, nel conferimento o rinnovo delle concessioni. Proprio in applicazione di tali principi è stato ripetutamente affermato che “il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenze n. 40 del 2017, n. 171 del 2013, n. 213 del 2011) e idrico (sentenza n. 114 del 2012) viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il bene demaniale non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti”. Tali conclusioni, poi, sono state avvalorate dalla Corte di Giustizia che, con la sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15, Promoimpresa srl. Tuttavia i Giudici hanno ritenuto che la citata disciplina in tema di contendibilità dei titoli concessori non è pertinente nel caso di specie in quanto la legge regionale impugnata disciplina la funzione di pianificazione e localizzazione territoriale delle attività estrattive e consente la coltivazione solo quando la trasformazione del suolo che essa comporta è prevista dal «piano regionale delle attività estrattive». La stessa normativa – oltre a definire i titoli che legittimano la coltivazione dei giacimenti, le modalità di scelta del concessionario che deve avvenire a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica (svolta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) – stabilisce che le aree suscettibili di nuove estrazioni sono suddivise in comparti estrattivi e che, all'interno di ciascuno di essi, il rilascio delle autorizzazioni e concessioni estrattive è

subordinato alla costituzione di un consorzio obbligatorio tra tutti gli aventi titolo e alla previa approvazione di un progetto unitario di gestione produttiva. In particolare – dopo aver previsto che il consorzio obbligatorio ha un preciso onere di attività con riferimento alle «cave abbandonate» e, qualora esse non siano coltivate dal proprietario, anche l’obbligo di provvedere alla «loro ricomposizione ambientale» – la normativa censurata aggiunge che la coltivazione coatta delle cave abbandonate è «prorogabile di ulteriori 3 anni». In altri termini, con la descritta disciplina – sul ragionevole presupposto che non sussiste un mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero quale una cava abbandonata – “è prescritto ai proprietari e ai concessionari (scelti con gara) delle cave attive situate all’interno del comparto estrattivo di riunirsi in consorzio e di provvedere al recupero ambientale delle cave abbandonate, quale condizione per ottenere l’autorizzazione o la concessione”. È evidente che “l’obbligo di ricomposizione ambientale della cava abbandonata, anche quando comporti la sua residua coltivazione, non è orientato a finalità di lucro, in quanto l’eventuale attività di coltivazione deve essere specificamente finalizzata, nelle forme in cui avviene, così come nei suoi proventi, alla ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico dei luoghi”. In tale contesto normativo, quindi, “la possibilità di un differimento triennale del termine per il completamento delle attività di recupero ambientale – comprensive se del caso anche della residua coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti – non accorda alcun ‘vantaggio al prestatore uscente’, ma è diretto solo a consentire, anche con l’obbligo di impiego a tale fine di eventuali proventi dalla coltivazione, l’ultimazione degli interventi di riqualificazione necessari nell’ipotesi in cui il termine originario (definito al momento del rilascio dell’autorizzazione e dell’aggiudicazione della concessione) non sia stato sufficiente per causa non imputabile agli esercenti”. Inoltre, in considerazione della sua funzione di garanzia del recupero ambientale del territorio, la previsione censurata “risulta proporzionata alla finalità che la ispira: il prolungamento del termine di adempimento dell’obbligo di ricomposizione ambientale infatti non è automatico – in quanto richiede la previa verifica di specifiche circostanze ‘non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti’ – ed è accordato per un periodo limitato, che non appare eccessivo, come risulta dal raffronto con i termini ‘ordinari’ delle autorizzazioni e concessioni per l’attività estrattiva”. La Corte, infine, non ha ravvisato neppure la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., che riconoscono la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e dell’«ordinamento civile». Infatti, è vero che “a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia ‘cave e torbiere’ nei cataloghi del novellato art. 117 Cost. ne ha imposto la riconduzione alla competenza residuale delle regioni, con il limite del rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali (sentenze n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013)”. Così pure che “la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)”. Tuttavia, dall’analisi svolta sulla specifica norma impugnata nonché alla luce del suo oggetto e della sua *ratio*, è evidente che “essa non interferisce sull’assetto concorrenziale del mercato – e non interseca quindi il corrispondente titolo di potestà legislativa statale – stante l’inidoneità della cava abbandonata a fornire ‘un’occasione di guadagno’ per il privato, e la sua attitudine ad assumere rilevanza ai soli fini della salvaguardia dell’ambiente”. Similmente, non è stato ritenuto pertinente il richiamo per la normativa censurata della disciplina dei contratti pubblici, riconducibile alla materia dell’«ordinamento civile» per quanto concerne la definizione e l’esecuzione del rapporto contrattuale. Infatti, “le concessioni in esame (...) non hanno ad oggetto una prestazione di servizi determinata dall’ente aggiudicatore, bensì l’esercizio di un’attività economica con clausola prescrittiva di recupero ambientale” e sono escluse dall’ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, nonché del codice dei contratti pubblici.

### **2.8.3. “Formazione professionale”**

#### **2.8.3.1. Le vaccinazioni obbligatorie per i minori**

La sentenza n. 5 ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione Veneto sul d.l. n. 73 del 2017 - sull’obbligo vaccinale dei minori e sulla conseguente esclusione dalla frequenza della scuola materna - consistenti nell’asserita lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell’istruzione e in quella residuale della formazione professionale. Afferma la Corte: “le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-*bis*, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito

dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale. Dinanzi a un intervento fondato su tali e tanti titoli di competenza legislativa dello Stato [principi fondamentali in materia di tutela della salute, profilassi internazionale, norme generali sull'istruzione] le attribuzioni regionali recedono, dovendosi peraltro rilevare che esse continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni”.

### ***2.8.3.2. La promozione di azioni coordinate per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e dei traduttori e le forze di polizia locale e altri organismi***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 208, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

## ***2.8.4. “Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”***

### ***2.8.4.1. La compressione dell'autonomia regionale per effetto di norme statali di contenimento della spesa per il personale***

“Nelle sentenze [sent. n. 191 e n. 72 del 2017, n. 218 e n. 153 del 2015] che hanno così riconosciuto la legittimità di disposizioni dello Stato intese a contenere la spesa del personale ponendo vincoli alle Regioni e agli enti locali, questa Corte ha escluso che le stesse siano invasive della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa, affermando che la incidenza su tale sfera è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2015, n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012)”. Così la sentenza n. 1.

### ***2.8.4.2. L'ente unico regionale per l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio (concessione di borse di studio)***

La sentenza n. 87 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Le disposizioni pongono un obbligo assai puntuale in capo alle Regioni, tenute ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente. L'intervento legislativo incide, pertanto, su ambiti in cui può esercitarsi la competenza legislativa regionale, quali l'«organizzazione amministrativa della Regione» (sentenze nn. 293 del 2012, 95 del 2008 e 387 del 2007) e il «diritto allo studio» (sentenze nn. 2 del 2013, 61 del 2011, 299 e 134 del 2010, 50 del 2008, 300 e 33 del 2005). La Corte afferma che – benché il legislatore abbia qualificato espressamente il vincolo quale principio di coordinamento della finanza pubblica – non sussistono le condizioni che consentono la compressione delle competenze regionali in nome del principio di coordinamento della finanza pubblica. Nel caso di specie, infatti, richiamando generiche esigenze di razionalizzazione organizzativa, lo Stato ha previsto (e non in via transitoria) direttamente il modello organizzativo e gestorio a cui le Regioni sono tenute ad adeguarsi, cioè l'erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente. Si tratta di una previsione puntuale e specifica, che non lascia alcun margine di attuazione alle stesse Regioni (se non riguardo alla struttura organizzativa dell'ente), né si presenta coesistente all'esigenza di razionalizzare l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, esulando in tal modo dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Per altro verso, essendo il diritto allo studio un diritto sociale, non c'è dubbio che esso costituisca uno degli ambiti in cui lo Stato può esercitare la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m). Lo stesso d.lgs. n. 68 del 2012, d'altronde, prevede un sistema integrato di strumenti e servizi, in cui allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre alle Regioni competono la disciplina e l'attivazione degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto, tra cui l'erogazione delle borse di studio. Tuttavia, la Corte esclude che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla potestà di cui all'art.

117, secondo comma, lettera m). Siffatto parametro costituzionale, infatti, può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004). In particolare, non possono ricondursi a tale titolo di legittimazione quelle disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione, ma incidono direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni, alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione (sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005). E nel caso di specie, le disposizioni impugnate non provvedono a fissare alcun livello o standard delle prestazioni, stabilendo, invece, una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale. La qual cosa esula dalla potestà esclusiva statale in esame.

#### ***2.8.4.3. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

#### ***2.8.5. "Trasporto pubblico locale"***

##### ***2.8.5.1. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analogo voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

##### ***2.8.5.2. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

#### ***2.8.6. "Turismo"***

##### ***2.8.6.1. Le sanzioni amministrative previste dalla disciplina della Rete escursionistica campana***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **121**, l'analogo voce in *L'organizzazione delle Regioni – L'amministrazione*.

### ***3. La funzione amministrativa***

#### ***3.1. L'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa (il caso della pianificazione amministrativa delle attività estrattive nella Regione Veneto)***

La sentenza n. **66** ha dichiarato illegittimi i commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge veneta n. 30 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Il comma 4 dispone che per un periodo di nove anni non può essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia; il comma 5 consente ampliamenti, da sottoporre a VIA (di cui al comma 9, non impugnato), di cave di sabbia e ghiaia situate nelle Province di Verona e Vicenza «non ancora integralmente estinte», purché ricorrano alcune condizioni, elencate alle lett. da a) ad e) del medesimo comma. Le questioni sono strettamente connesse, in quanto il divieto di apertura di nuove cave trova un necessario contemperamento nella scelta di consentire l'ampliamento delle cave esistenti in alcuni territori provinciali. Il legislatore regionale, infatti, ha in tal modo conciliato – attraverso un plausibile bilanciamento di interessi spettante senz'altro alla discrezionalità della Regione - plurimi interessi meritevoli di protezione: per un verso, il divieto di nuove cave evita l'eccessivo consumo di suolo, così tutelando l'integrità paesaggistica del territorio; per altro verso, l'ampliamento delle attività estrattive promuove il reperimento dei materiali inerti necessari per lo svolgimento di determinate attività produttive. Tuttavia, ritiene la Corte, deve essere censurata la scelta

dello strumento legislativo. Infatti, con le norme in esame, la Regione Veneto ha esercitato proprie funzioni in materia di attività estrattiva, funzioni già disciplinate, in via generale, dalla legge della Regione Veneto n. 44 del 1982. Tale normativa, fra le altre previsioni, ha individuato gli appositi strumenti di pianificazione, tra cui il «Piano regionale dell'attività di cava (Prac)», che dovrebbe rappresentare l'atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale; in forza di tale atto, le Province venete avrebbero dovuto dotarsi di appositi piani di attuazione e specificazione del Prac. Tale piano, da adottare all'esito di un procedimento composito, contraddistinto dalla proposta della Giunta regionale, dalla partecipazione degli enti locali e dalla definitiva approvazione del Consiglio regionale, non ha però mai visto la luce, nonostante svariati tentativi. La mancata approvazione del Prac ha prolungato l'applicazione del regime transitorio previsto dagli artt. 43 e 44 della legge reg. Veneto n. 44 del 1982, che, nelle more dell'approvazione del piano, individua nella Giunta regionale l'organo competente a rilasciare le autorizzazioni o le concessioni relative all'attività di cava sulla base di una serie di criteri indicati dall'art. 44 della medesima legge regionale. Tra questi, per quanto attiene alla sabbia e alla ghiaia, vengono indicati i territori comunali ove è possibile autorizzare l'apertura di nuove cave o l'ampliamento di cave già esistenti (art. 44, lettere a e b) e il limite massimo di quantitativo estraibile annualmente (art. 44, lettera e, ed allegato 3). Le disposizioni censurate tentano, dunque, di sopperire all'indefinita provvisorietà e alla mancata pianificazione amministrativa delle attività estrattive nel territorio regionale. Ciò posto, in tema di rapporto potestà legislativa/funzione amministrativa, la Corte ha in più occasioni ribadito che non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (da ultimo sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013). Tuttavia, nel caso di specie l'autorizzazione all'ampliamento in forma di legge, e dunque l'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa, incide illegittimamente su procedimenti di piano che intrecciano strettamente competenze statali (la tutela ambientale e la pianificazione paesaggistica) e regionali (la disciplina delle cave e delle torbiere). Chiarisce la Corte: «La mancata adozione del piano sulle attività di cava – nonostante i diversi tentativi di approvazione portati avanti dalla Giunta, da ultimo con la deliberazione 4 novembre del 2013, n. 2015 –, individuato come strumento di pianificazione dallo stesso legislatore regionale (art. 7, della legge reg. Veneto, n. 44 del 1982), impedisce una modulazione dell'ampliamento delle attività di cava coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale. La Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private). Come questa Corte ha già affermato, peraltro in relazione all'adozione di un piano paesistico, al legislatore spetta, di regola, «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano [...] dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989). È all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. L'assenza di una generale pianificazione dell'attività di cava non può essere surrogata dalla sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale degli interventi in ampliamento, come pure previsto dal comma 9 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, e come sostenuto, a difesa della legge impugnata, dalla Regione resistente. Il provvedimento autorizzatorio, emesso a seguito di valutazione di impatto ambientale, ha una portata specifica, valevole per il singolo intervento localmente situato e di portata necessariamente circoscritta, non in grado, quindi, di tenere in considerazione l'assetto complessivo e l'equilibrio generale del territorio, che solo l'attività di pianificazione è in condizione di assicurare». Conclusivamente, la Corte così sintetizza il suo insegnamento: «Spetta senz'altro alla discrezionalità politica del legislatore regionale stabilire (o aggiornare) la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale; non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati dall'attività di cava».

### ***3.2. La necessaria attuazione nella sede procedimentale amministrativa del principio della massima diffusione dell'energia rinnovabile (esclusione della sede legislativa)***

La sentenza n. **69** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il comma 2 dell'art. 111 della legge veneta n. 30 del 2016 che fissava le distanze minime per la collocazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile rispetto alle residenze civili sparse e concentrate. Nell'allinearsi a precedenti pronunce di illegittimità (sentenze nn. 13 del 2014, 224 del 2012 e 308 del 2011), la Corte ha rammentato che il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile “può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (...), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia (...) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione”, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Ciò garantisce l'imparzialità della scelta e il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione, nonché “il rispetto del principio di legalità – anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione”. La soluzione adottata dalla Regione, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantiva l'osservanza di questi principi fondamentali e non permetteva un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. È stata, invece, rigettata la questione di costituzionalità dei commi 3 e 4, censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui subordinano l'autorizzazione degli impianti alla loro conformità alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia ovvero nei piani gerarchicamente sovraordinati. La rete ecologica è un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997, come integrato dal d.P.R. n. 120 del 2003, che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all'esame delle interferenze di piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie caratterizzanti i siti, possono condizionarne l'equilibrio ambientale. La disciplina regionale, sostanziandosi nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica, non viola il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

### ***3.3. La necessaria attuazione con atto amministrativo del prelievo venatorio in deroga (esclusione della legge regionale)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **70**, la voce *Il prelievo venatorio in deroga in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

### ***3.4. L'allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale*

– *Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente.*

### **3.5. La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente.*

### **3.6. Il divieto di interferenza del legislatore regionale nell’attività amministrativa di competenza dello Stato (in relazione alla disciplina del dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali)**

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 97, primo comma, e 118, primo comma, Cost., l’art. 7, commi 2 e 5, della legge pugliese n. 28 del 2017, il quale, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevede che esso sia svolto anche per opere nazionali. Intese o pareri di emanazione regionale “sono atti del procedimento e, quindi, sono destinati a confluire nel procedimento statale di deliberazione dell’opera e ne sono parte integrante”. Per essi, pertanto, deve tenersi conto della disciplina del dibattito pubblico contenuta nel d.lgs. n. 50 del 2006 alla cui stregua, “da una parte, è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati possano prendere l’iniziativa; dall’altra, vi è la garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall’opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale (...) possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, il quale, per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello”. Sotto altro e sostanziale profilo, l’intervento del legislatore regionale ha altresì leso il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. “L’assetto dato a questa fondamentale fase del procedimento deve, infatti, ritenersi un ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell’efficienza”. Il dibattito pubblico rappresenta un modello di procedimento amministrativo che ha, “tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l’opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall’altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio”. Il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituiva una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale con conseguenti ingiustificati prolungamenti dei tempi dell’azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali. La facoltà riconosciuta alla Regione dal comma 9 dello stesso art. 7 – di sospensione dell’adozione o dell’attuazione di atti di competenza regionale connessi all’intervento oggetto di dibattito pubblico – concretava proprio il paventato rischio di abuso dell’istituto, consentendo di bloccare la realizzazione dell’opera per un tempo indefinito. Inoltre, “la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l’atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee”. Non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, è stata dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 12, promossa dal Governo con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, e 118 Cost.. La formulazione della disposizione - la quale prevede che, all’esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell’opera dichiari pubblicamente se intende rinunciare all’opera stessa, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto – “è tale da legare in modo evidente la norma impugnata alle ipotesi in cui si tratti di un’opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all’interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un’opera della cui realizzazione essa non sia titolare”.

## **4. Il principio cooperativo**

### **4.1. L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione**

“Va ribadito che la disciplina dell’IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza

esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso, anche con specifico riferimento al tributo erariale in considerazione, che «le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni “trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)” (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016)”. Così la sentenza n. 17.

#### ***4.2. La sede concertativa quale luogo di volizione, di recepimento di uno stato di fatto, di ricognizione***

“Quanto alle censure relative a finalità e modalità dell'intesa prevista al comma 1, si deve osservare che la verifica delle risorse erogate dalle regioni alle province e alle città metropolitane in attuazione dell'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 non costituisce un obiettivo estraneo alla sede concertativa. Il principio di leale collaborazione consente infatti, per la sua elasticità, di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme e intensità (sentenze n. 192 del 2017, n. 83 del 2016, n. 50 del 2005 e n. 308 del 2003). Una volta fissato dal legislatore statale l'obiettivo di assicurare il trasferimento delle risorse per le funzioni non fondamentali conferite a province e città metropolitane dalle leggi regionali emanate in attuazione del citato Accordo nel quadro del riordino di cui alla legge n. 56 del 2014, l'intesa in sede di Conferenza unificata è strumento idoneo – in applicazione di una scelta discrezionale dello stesso legislatore – al fine di accertare con metodo condiviso l'effettività delle erogazioni sulla base di dati e informazioni forniti dalle regioni e nel confronto di tutti gli enti interessati. La natura di accertamento propria dell'intesa qui esaminata non sembra inoltre modificare le conclusioni di compatibilità del meccanismo con il principio di leale collaborazione, ben potendo la sede concertativa essere dedicata anche ad azioni diverse dalla volizione, come avviene ad esempio quando si recepisce uno stato di fatto o si opera una ricognizione”. Così la sentenza n. 137.

#### ***4.3. Leale collaborazione e delega della funzione legislativa***

##### ***4.3.1. Il parere della Conferenza Stato-Regioni su schemi di decreti legislativi interferenti con competenze regionali***

Nella sentenza n. 198 è stato chiarito che il parere della Conferenza Stato-Regioni prescritto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997 per gli schemi di decreto legislativo «nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome» non può essere riferito “ai decreti legislativi che intendano invadere competenze regionali esclusive, i quali, ovviamente, sarebbero di per sé costituzionalmente illegittimi”. Esso deve essere, invece, acquisito “ogni qualvolta lo Stato, esercitando competenze normative proprie in materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., oppure stabilendo principi fondamentali in materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., interferisce con ambiti di competenza regionale. E non può esservi dubbio che, a fronte di una materia trasversale quale la ‘tutela dell'ambiente’, per di più allorché si detti la disciplina della VIA, possa determinarsi una interferenza con ambiti di competenza regionale”.

##### ***4.3.2. L'acquisizione dei pareri previsti dalla legge delega (in materia di VIA)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 198, l'analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa*.

##### ***4.3.3. L'insussistenza di un obbligo per il Governo di recepire, in sede di esercizio della delega, il parere della Conferenza Stato-Regioni***

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse in riferimento al principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5, 117 e 118 Cost., in combinato disposto con le competenze statutarie – degli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, basate sull'asserito mancato accoglimento da parte del decreto delle proposte emendative

avanzate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di specie, infatti, “il Governo (...) non era obbligato a recepire tutte le richieste avanzate dalle Regioni in Conferenza permanente. La formula del parere non richiede quella reiterazione delle trattative finalizzate al raggiungimento dell’accordo” che si richiede, invece, “nelle ipotesi di intreccio inestricabile di competenze o di chiamata in sussidiarietà (*ex plurimis*, sentenze n. 74 del 2018, n. 251 e n. 1 del 2016)”. D’altro canto, è stato evidenziato “che il Governo non ha mostrato, in concreto, un atteggiamento di radicale preclusione rispetto alle esigenze regionali, come mostra l’accettazione di parte delle indicazioni emerse in Conferenza (con riguardo, ad esempio, alla consultazione pubblica in materia di verifica di assoggettabilità a VIA o all’inserimento, a seguito di apposito coordinamento normativo, del procedimento unico regionale in materia ambientale nel corpo cod. ambiente)”.

#### ***4.4. La leale collaborazione nell’ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza***

“Il principio di leale collaborazione non opera quando lo Stato – come accade nella fattispecie normativa in contestazione – esercita la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (*ex plurimis*, sentenza n. 339 del 2011), la cui natura trasversale funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014). Nel caso in cui si tratti di una competenza esclusiva dello Stato, infatti, non ricorre neppure quella inscindibile commistione tra diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni che hanno eccezionalmente giustificato le conclusioni della sentenza n. 251 del 2016 (riferite, per altro, al procedimento di delegazione e non alla decretazione d’urgenza). Si deve inoltre aggiungere – con specifico riguardo alla leale collaborazione da attuare sul versante dell’attività amministrativa – che tale principio «attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti [...] chiamate ad operare “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”. Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 [...] e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti [...]» (sentenza n. 41 del 2013)”. Così la sentenza n. 137.

#### ***4.5. Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali***

##### ***4.5.1. La procedura concertata e il potere sostitutivo statale secondo il regolamento governativo per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi (d.P.R. n. 194 del 2016)***

La sentenza n. 36 ha dichiarato non fondato il conflitto di attribuzione tra enti promosso, per lesione del principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto a seguito dell’art. 5, comma 2, del d.P.R. del 12 settembre 2016, n. 194, che – nel disciplinare le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione ad alcuni procedimenti amministrativi sottoposti a riduzione dei termini di conclusione – prevede, in caso di mancato rispetto dei termini, l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo le modalità determinate previa intesa in Conferenza unificata anziché in Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha ricostruito il quadro normativo evidenziando che sia la norma di delegazione contenuta nell’articolo 4 della legge n. 124 del 2015 sia il menzionato regolamento adottato in attuazione sono ispirati dall’intento di velocizzare l’azione amministrativa e di promuovere l’efficienza, nel suo complesso, del sistema Paese. Più in particolare, il citato regolamento elenca i procedimenti ai quali si applica la riduzione dei termini e delinea un’articolata procedura, concertata con gli enti territoriali, che include i diversi interessi coinvolti nella fase dell’iniziativa, della progettazione e della concreta individuazione dell’intervento. È, inoltre, previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri individui, sulla base dei criteri fissati in sede di Conferenza unificata, gli interventi in relazione ai quali, «in ragione della loro rilevanza economica o occupazionale», possono essere ridotti i termini dei rispettivi procedimenti amministrativi. Infine, è lo stesso regolamento a prevedere che, ove i termini, pur così ridotti, non siano stati rispettati dall’amministrazione precedente e l’intervento non sia stato realizzato, il Presidente del Consiglio possa esercitare il potere sostitutivo secondo le modalità determinate previa intesa in Conferenza unificata anziché in Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha ritenuto non inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere, in tali ipotesi, la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni. Ribadendo che, “ove gli interessi implicati ‘non riguard[ino] una singola Regione o Provincia autonoma’ (sentenza n. 1 del 2016), ma tematiche

comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (...) che, all'art. 8, ne prevede la competenza per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane". È stato, inoltre, sottolineato che proprio nell'unione delle due Conferenze va ravvisato "un istituto 'utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti' (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012, n. 408 del 1998)". Tale strumento della Conferenza unificata "è stato preferito soprattutto quando, come nel caso di specie, si è trattato di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo (sentenza n. 163 del 2012)". Nella stessa decisione la Corte ha ritenuto, invece, inammissibile il conflitto sollevato in riferimento al comma 1 dello stesso art. 5 che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere sostitutivo, nel caso in cui non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e questa coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione. La Corte ha motivato la decisione evidenziando che l'attribuzione di detto potere si deve non già al censurato art. 5, comma 1, ma all'art. 4 dell'impugnato regolamento che, sul punto, riproduce la norma legislativa di delegificazione. Per la Corte, quindi, è evidente che "le censure della Regione avrebbero dovuto essere rivolte alla norma legislativa – la quale ha affidato il potere sostitutivo allo Stato, e per esso, al Presidente del Consiglio – posto che l'impugnato regolamento è, sul punto, meramente riproduttivo della legge di delegificazione. La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nel ritenere inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati (*ex plurimis*, sentenze n. 260, n. 103 e n. 104 del 2016 e n. 144 del 2013). Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013)".

#### ***4.5.2. Le istanze di politica economica generale dello Stato che interferiscono nelle materie di competenza regionale (requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica)***

"(...) il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato "anticiclico" in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici. L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta "legge organica" 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha conferito alla legge di bilancio – categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate – e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio – volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche – comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. [... I]l bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» [...]. È evidente che questo ruolo di regia deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati. Con riguardo alla fattispecie in esame occorre premettere che essa non produce un'integrale appropriazione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato. In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di

coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – la quale prevedeva la valorizzazione del "federalismo fiscale" in un'ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva – e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l'esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale. Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale. Così la sentenza n. 61.

#### ***4.5.3. Il piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. 61, l'analogo voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

#### ***4.5.4. Il coinvolgimento regionale per l'erogazione di finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, la voce *I finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale* in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali*.

#### ***4.5.5. Il finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale***

La sentenza n. 78 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. - dell'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni per l'approvazione con d.P.C.m. del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e per l'emanazione dell'ivi previsto decreto interministeriale, in relazione all'intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il precedente comma 613. La Corte, preliminarmente, ribadisce quanto affermato nei confronti di precedenti interventi statali di finanziamento del settore (sentenze n. 211 del 2016, n. 273 del 2013, n. 142 del 2008 e n. 222 del 2005): il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; sono ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, in quanto, sebbene non riconducibili alle previsioni dell'art.

119, quarto comma, Cost., sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa; il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 273 del 2013). Specificamente, la Corte rileva che il Piano in questione non solo costituisce strumento di natura strategica e carattere programmatico, ma contiene, altresì, fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementalì, di talché si ravvisa l'esigenza che nella definizione stessa del Piano sia prevista la collaborazione delle Regioni. Le medesime considerazioni si riflettono anche sul decreto interministeriale, data la sua stretta connessione funzionale al Piano.

#### ***4.5.6. Il coinvolgimento regionale nella gestione del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio***

La sentenza n. 87 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». La disciplina impugnata concerne le modalità per la determinazione dei fabbisogni regionali al fine del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, che, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 68 del 2012, concorre, assieme al gettito della tassa regionale per il diritto allo studio e alle risorse proprie delle Regioni, al finanziamento degli interventi a sostegno di tale diritto. Si tratta, dunque, di un fondo in materia di competenza regionale teso a garantire l'effettività del diritto allo studio. La Corte ricorda che un fondo siffatto può intervenire anche in materie di competenza delle Regioni (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011), purché con il pieno coinvolgimento delle stesse nelle relative modalità di gestione (tra le tante, sentenze n. 211 e n. 147 del 2016, n. 168 e n. 94 del 2008 e n. 222 del 2005); esclude, invece, che la disciplina in esame possa essere ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, la quale è circoscritta a quanto necessario ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti siano assoggettati ad un regime di assistenza inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 192 del 2017 e n. 125 del 2015). In definitiva, se la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale deve coinvolgere necessariamente le Regioni «in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017). E tale intreccio di competenze non può non risolversi, nel rispetto dei canoni della leale collaborazione (tra le tante, sentenze n. 192 del 2017, n. 251, n. 63, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 273 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168, n. 94 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 423 del 2004), attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (*ex multis*, sentenze n. 169 del 2017, n. 297 del 2012 e n. 134 del 2006). La medesima sentenza ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». La disposizione statale prevede direttamente l'erogazione di una determinata prestazione relativa al diritto allo studio in favore dei singoli, individuando l'ente deputato ad adottare il relativo bando, con il mero parere della Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, la disposizione incide direttamente su competenze regionali e configura una «chiamata in sussidiarietà», giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio, limitando il coinvolgimento delle Regioni nella fase amministrativa alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la «chiamata in sussidiarietà», individuati da costante giurisprudenza nello strumento dell'intesa (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del

2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Inoltre, la Corte ribadisce che neppure in questo caso l'intervento legislativo può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: "Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). In particolare, ha scritto questa Corte, quando ciò «[...] risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010)".

#### ***4.5.7. La necessità di intesa forte sulla localizzazione di attività estrattive e dei relativi impianti tecnologici***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **117**, la voce *Il divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi e di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.*

#### ***4.5.8. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali.*

#### ***4.5.9. Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali.*

#### ***4.5.10. Le procedure di gara e la scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza.*

#### ***4.5.11. L'istituzione del Sistema informativo per il biologico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.*

#### ***4.5.12. La programmazione del servizio civile universale***

La sentenza n. **171** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni Veneto e Lombardia con riferimento a plurimi parametri costituzionali, di diverse disposizioni del d.lgs. n. 40 del 2017 che, tra l'altro, istituisce e disciplina il servizio civile universale. L'art. 4, in particolare, si occupa della relativa programmazione mediante un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d'intervento proposti dagli enti di servizio civile universale. I suddetti piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il coinvolgimento delle Regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha ricondotto la disciplina di tali aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. Al riguardo è stato ricordato che "l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare", dovere che "si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare", con la conseguenza che esso può essere adempiuto "anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985) (...) che

corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare”. Per la Corte, è la natura “nazionale” del servizio a rendere “necessaria l’attribuzione allo Stato del potere di dettare le linee generali sugli interventi, indicando quelli prioritari, e di disciplinare le caratteristiche minime che gli stessi interventi debbano avere. L’attuazione da parte delle Regioni, d’altronde, deve pur sempre avvenire ‘nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale’ (sentenza n. 431 del 2005)”. Conseguentemente, la Corte – dopo aver ricondotto la disciplina censurata alla competenza esclusiva statale – non ha ravvisato alcuna lesione del riparto costituzionale di competenze e ha evidenziato che l’incidenza sulle attribuzioni regionali “è una conseguenza della stessa natura del titolo d’intervento dello Stato, non dell’allocazione in capo a quest’ultimo di funzioni amministrative in materie di potestà delle Regioni, senza che possa così configurarsi una violazione dell’art. 118 Cost. Non sussiste, infatti, quella chiara sovrapposizione di competenze che richiede che gli interventi statali siano concertati con le Regioni attraverso il coinvolgimento delle stesse in sede d’intesa (sentenza n. 61 del 2018)”. Tuttavia, “il legislatore statale (...), tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l’ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni”. In particolare, il d.lgs. n. 40 del 2017 “stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi” esso, anzi, “rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), (...) costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale”, introducendo “strumenti di partecipazione adeguati e rispettosi del principio di leale collaborazione (tra l’altro ulteriormente rafforzati in seguito alle modifiche di cui al d.lgs. n. 43 del 2018)”. Semmai, “un eccessivo dettaglio dei piani e dei programmi, tale da interferire con la programmazione regionale nelle materie in cui il servizio civile si realizza, (...) potrebbe comportare un vizio degli stessi atti amministrativi con cui detti piani sono adottati, per il mancato rispetto dei criteri individuati dallo stesso art. 4, comma 4”. Sono state ritenute infondate anche le questioni relative all’art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 che disciplina la valutazione e l’approvazione dei programmi di intervento, articolati in progetti presentati dai soggetti iscritti all’albo degli enti di servizio civile universale. Tali aspetti – contenuti in passato nel d.lgs. n. 77 del 2002 che prevedeva, a tal proposito, un sistema articolato in base all’attinenza territoriale dei progetti d’intervento e sulla cui conformità al riparto di competenze costituzionali si è espressa la sentenza n. 228 del 2004 – rientrano nella potestà esclusiva statale, in quanto aventi ad oggetto “la valutazione di programmi e progetti che eccedono le specificità dei singoli territori, che devono essere necessariamente valutati e approvati dallo Stato, poiché si tratta degli strumenti attraverso i quali si realizzano in concreto gli obiettivi del servizio civile universale”. Infine, non fondate sono state ritenute anche le questioni promosse con riferimento all’art. 7, comma 1, lett. d), dello stesso decreto, che attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione con risorse proprie ( e dunque al di fuori della specifica programmazione prevista dall’art. 24, ai programmi di servizio civile universale), ma subordinatamente all’approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale. Per la Corte, tale approvazione “attiene precipuamente all’organizzazione del servizio civile, espressione di quei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale attribuiti alla potestà esclusiva statale, senza che possa configurarsi una lesione delle competenze regionali”. In altri termini, “l’intervento dello Stato (...) costituisce un atto di coordinamento amministrativo, limitato alla verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale, che in alcun modo è idoneo a ledere le competenze amministrative regionali. Esso, inoltre, non si configura come un controllo di merito sull’attuazione dei programmi, né come un controllo finanziario, non introducendo alcun vincolo all’autonomia finanziaria delle Regioni di cui all’art. 119 Cost.”.

#### ***4.5.13. Il coinvolgimento regionale nella gestione del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore***

La sentenza n. 185 ha dichiarato illegittimo, per lesione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., dell’art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 117 del 2017, nel testo antecedente alle modifiche di cui all’art. 19 del d.lgs. n. 105 del 2018, nella parte in cui non prevede che l’atto d’indirizzo con cui il

Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili» sul Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è previsto allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d'interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d'iniziativa e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti in tale settore. A questo fine il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, adotta annualmente un atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo. Il fondo, in altri termini, interviene a finanziare le attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, inerenti a diversi ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo). Al riguardo la Corte ha ribadito che “la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi” (sentenze nn. 189 del 2015, 168 e 50 del 2008, 222 del 2005, 424 e 16 del 2004). Per costante giurisprudenza costituzionale, poi, è stato confermato che la sede di tale coinvolgimento regionale “va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione” (sentenze nn. 211 del 2016 e 273 del 2013)”.

#### ***4.5.14. Il potere del Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA progetti predisposti per rispondere a emergenze di protezione civile***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

#### ***4.5.15. Il potere del Ministro dell'ambiente di esentare, in casi eccezionali, uno specifico progetto dalla procedura di VIA***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

#### ***4.5.16. Il provvedimento unico regionale quale strumento di semplificazione della VIA***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

#### ***4.5.17. La determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

#### ***4.5.18. L'allocazione in capo allo Stato, in materia di VIA, di numerose tipologie progettuali precedentemente rimesse alla competenza regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

### ***4.6. Le forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica***

“(…) nella prospettiva di una completa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e statali, la giurisprudenza costituzionale, in applicazione dell'art. 118 Cost., ha ammesso che in

materia di ordine e sicurezza pubblica l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali" (sentenze nn. 105 del 2006 e 55 del 2001) "o forme di accordi fra gli enti interessati volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio (sentenze nn. 105 del 2006 e 134 del 2004), "consentendo peraltro agli enti territoriali di apprezzare – attraverso un'attività di rilevazione, studio e ricerca applicata – le situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale alla luce dei dati peculiari che esso offre". Così la sentenza n. 208.

#### **4.7. L'attrazione in sussidiarietà**

##### **4.7.1. Presupposti e condizioni**

"(...) le relazioni finanziarie che vengono in rilievo nella fattispecie non afferiscono a "trasferimenti istituzionali" ai Comuni da parte della Regione autonoma Sardegna – atteso che essa, come in precedenza evidenziato, non li somministra – ma a contributi (comma 9-bis) e a trasferimenti o assegnazioni finanziarie a carico del bilancio dello Stato (comma 9-quinquies), che esulano dalla competenza regionale in materia di ordinamento e di finanza degli enti locali. Nella fattispecie, dunque, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, appunto, la sussistenza di una competenza regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017)". Così la sentenza n. 17.

"(...) l'esercizio di competenze statali e regionali contigue (o parzialmente coincidenti) deve essere accompagnato da garanzie di carattere procedimentale «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003). In tal modo risulta rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale". Così la sentenza n. 61.

##### **4.7.2. Fattispecie**

###### **4.7.2.1. La previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali (un caso di attrazione in sussidiarietà senza il coinvolgimento del livello di governo territoriale titolare della funzione)**

La sentenza n. 74 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, dell'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui – nel disciplinare finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato – non prevede un'intesa con gli enti territoriali con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi a settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale concorrente (di governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) o residuale (trasporti pubblici locali). In particolare, la disposizione impugnata prevede un fondo unico plurisetoriale in materie regionali destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati, in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà" senza, però, prevedere contestualmente "il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)". La Corte, infatti, richiamando il proprio costante orientamento, ha ribadito che "lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (*ex multis*, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)", così garantendo il rispetto del "principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale (sentenza n. 61 del 2018)". La Corte, tuttavia, in considerazione del carattere plurisetoriale del fondo e dell'eterogeneità degli investimenti da finanziare, ha limitato il proprio intervento additivo alla previsione dell'intesa, lasciando l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato (singola regione interessata o una delle

conferenze) a quanto verrà deciso in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata. Inoltre, è stato evidenziato che, visto il carattere plurisetoriale del fondo e il contenuto sostanzialmente indeterminato del comma 140, risulta difficile valutare l'impatto che la pronuncia di accoglimento può avere sui diritti costituzionali delle persone. Pertanto, in linea con quanto già deciso in altre occasioni – laddove sono stati fatti salvi “i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003)” oppure si è precisato che “la caducazione di tale norma [...] non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004)” – la Corte ha ribadito che, poiché il censurato “comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all’eliminazione delle barriere architettoniche)”, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione in esso contenuta “non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti”.

#### ***4.7.2.2. La bonifica ambientale del comprensorio Bagnoli-Coroglio (allocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative con il coinvolgimento di Regione e Comune)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La difesa del suolo*.

#### ***4.8. Le autonomie speciali e il principio dell’accordo***

“Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle autonomie speciali contro l’art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, per erroneità del presupposto interpretativo, questa Corte non può esimersi dal ribadire quanto già evidenziato, nel solco dei propri precedenti, nella sentenza n. 154 del 2017: il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l’autonomia finanziaria delle Regioni con l’inflessibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie. Anzi, una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate. In tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, non costituisce fenomeno nuovo l’impasse determinata dalla mancata collaborazione di queste ultime alla quantificazione dell’ammontare del contributo al risanamento della finanza pubblica gravante su ciascuna di esse, e fissato complessivamente per l’intero comparto. Questa Corte, già nella sentenza n. 19 del 2015, ha ricordato che il principio dell’accordo impone un dovere di discussione ricadente su entrambe le parti affinché si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controriposta» (sentenza n.379 del 1992)». Ciò, da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all’altrui posizione. Ma sempre la sentenza n. 19 del 2015 ha sancito che, ove non si addivenga ad un accordo, «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento inflessibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza». Questi principi vanno qui confermati, a maggior ragione in una situazione in cui la ritenenza alla stipula degli accordi da parte delle autonomie speciali ha determinato, come in precedenza illustrato, un maggior aggravio a carico delle Regioni ordinarie. Si tratta di un effetto legato al meccanismo normativo oggetto dell’attuale scrutinio, fondato su un autoordinamento che coinvolge Regioni a statuto ordinario ed autonomie differenziate, senza però vincolare queste ultime, che non vengono incise da un intervento statale collocato solo “a valle” e teso ad assicurare comunque i saldi complessivi della manovra finanziaria. È evidente che la garanzia del metodo dell’accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l’ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall’obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l’ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l’onere di assicurare l’effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale. Una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo

unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto. Si tratterebbe, come pure già chiarito dalla citata giurisprudenza costituzionale, di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio, che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale sbocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle decisioni di finanza pubblica, secondo «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (così, ancora, sentenza n. 19 del 2015). Del resto, sempre nella pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha chiarito che lo strumento dell'accordo serve «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante». Di qui, l'ulteriore considerazione che l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale, la quale ultima, dunque, non costituisce l'unico indice per valutare il maggior o minore margine di negoziabilità riconosciuto alle autonomie speciali, rimanendo intatta la possibile negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra finanziaria». Così la sentenza n. 103.

## **5. Il potere sostitutivo**

### **5.1. Il potere sostitutivo statale: normativa generale e di settore**

“Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie [tutela della salute e ricerca scientifica], si è già ripetutamente affermato che l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004). In questo ambito si colloca la disposizione impugnata, che regola, con normativa di settore, i poteri sostitutivi, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino, in caso di inerzia nella nomina dei nuovi organi degli Istituti nell'ambito della loro riorganizzazione. Anche in tali casi, secondo il costante orientamento di questa Corte, il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articolarli in forme diverse. In particolare, come da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015, i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà (sentenza n. 171 del 2015, che richiama le sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004)”. Così la sentenza n. 56.

### **5.2. La procedura concertata e il potere sostitutivo statale secondo il regolamento governativo (d.P.R. n. 194 del 2016) per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi**

Si veda l'analoga voce, con riferimento alla sentenza n. 36, in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

### **5.3. La predisposizione del rendiconto**

La sentenza n. 49 – nel dichiarare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017, proposta dal Governo sull'assunto che la legge di approvazione del rendiconto sarebbe illegittima per il fatto in sé della tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta oltre la scadenza del 30

giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato – afferma che “non può essere tuttavia condivisa l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe “ineludibile” la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.”.

#### **5.4. Il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e la gestione commissariale in caso di inerzia regionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 56, la corrispondente voce in *Le autonomie territoriali – L'organizzazione delle Regioni – L'amministrazione*.

#### **5.5. La soggezione degli enti regionali al piano di rientro dal disavanzo sanitario e la nomina, per le Regioni inadempienti, di un Commissario ad acta**

##### **5.5.1. Orientamenti generali**

“Quanto alla nomina di un Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, la Corte ha affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute” (sentenze nn. 117 del 2018, 14 del 2017, 106 del 2017, 266 del 2016 e 227 del 2015). Quanto, invece, alle funzioni del suddetto Commissario, “esse sono definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi *ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009*” (sentenze nn. 190, 106 e 14 del 2017; n. 227 del 2015). Ancora la Corte ha più volte ricordato che “le funzioni del Commissario devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.” (sentenze nn. 117 del 2018; 190, 106 e 14 del 2017; 266 del 2016; 278 e 110 del 2014; 228, 219, 180, 79 e 28 del 2013; 78 del 2011). Inoltre, “l'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro” (sentenze nn. 117 del 2018; 190, 106 e 14 del 2017; 266 del 2016; 227 del 2015; 110 del 2014). Infine, la Corte ha ricordato che “il ruolo della Regione non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale” (sentenza n. 117 del 2018). I riferiti orientamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. 199.

“Si è costantemente ritenuto che le funzioni del commissario *ad acta*, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (*ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. [...] (sentenza n. 106 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, la sentenza n. 199 del 2018). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che l'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro [...] (sentenza n. 14 del 2017)”. Così la sentenza n. 247.

##### **5.5.2. Fattispecie**

###### **5.5.2.1. I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico (legge campana interferente con le funzioni del Commissario ad acta) – Monito alla Regione.**

La sentenza n. 199 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., della legge campana n. 26 del 2017, in quanto, nel disciplinare l'organizzazione di servizi ospedalieri e

territoriali a favore di soggetti in età evolutiva, affetti da disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche, interferiva con le funzioni attribuite al Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. La normativa censurata, infatti, dettava previsioni relative alla riorganizzazione della rete ospedaliera e alla riorganizzazione della rete territoriale, benché limitatamente agli interventi relativi ai disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico, questi ultimi riferiti a persone di ogni età. Le funzioni del Commissario *ad acta*, così come stabilite dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 e specificate dai Programmi operativi 2016-2017, prevedono, tra l'altro, interventi in relazione sia alla Rete ospedaliera e reti tempo dipendenti sia alle Reti cliniche, nonché interventi inerenti alla assistenza sociosanitaria territoriale: residenziale, semiresidenziale, domiciliare e ambulatoriale, occupandosi anche dei disturbi dello spettro autistico e/o disturbi della sfera cognitiva e relazionale, sia degli adulti sia dei soggetti in età evolutiva, e in generale della Salute mentale. Inoltre, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo e alle persone con disturbi dello spettro autistico è ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, di cui il Commissario deve farsi carico con priorità. Ne consegue che assicurare l'erogazione di tali prestazioni rientra nelle attribuzioni del Commissario *ad acta* e il servizio ad esse relativo deve comunque essere garantito nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica. La Corte non ha mancato di rilevare “l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario *ad acta*, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione”.

#### ***5.5.2.2. I servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e da disturbi pervasivi dello sviluppo (legge molisana interferente con le funzioni del Commissario ad acta)***

La sentenza n. 247 ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., la legge molisana 24 ottobre 2017, n. 16, la quale, nel disciplinare l'erogazione di servizi a favore delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo, interferiva col mandato del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Le attribuzioni commissariali attengono alla “definizione del fabbisogno sanitario e dei conseguenti interventi sull'offerta necessari a garantire in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014”; nonché all'attuazione di quanto previsto in sede di Accordo Stato-Regioni sul Piano straordinario di risanamento del Servizio sanitario regionale e in coerenza sia con il Patto per la salute 2014-2016 sia con quanto previsto dal Regolamento sugli standard ospedalieri del 2014. Inoltre, l'assistenza sociosanitaria alle persone con disturbi mentali e disabilità è ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza, definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, di cui il Commissario deve farsi carico con priorità. Premesso che “le funzioni del commissario *ad acta*, pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (...), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, anche qualora questi agissero per via legislativa”, la Corte ha ritenuto che le norme impugnate, vertendo proprio sugli stessi ambiti, interferivano con il mandato del Commissario *ad acta*, mandato che impone proprio di assicurare l'erogazione di tali prestazioni garantendo il relativo servizio, secondo le specificazioni contenute negli atti programmatici ed attuativi richiamati nel mandato commissariale.

## **6. Gli enti locali**

### **6.1. Le variazioni territoriali**

#### ***6.1.1. Il procedimento di istituzione di nuovi Comuni ex art. 133, secondo comma, Cost. (il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità: l'assenza di condizioni di procedibilità per l'impugnazione statale delle leggi regionali)***

La sentenza n. 2 del 2018 – “se ha riconosciuto che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti

del procedimento referendario *ex art. 133 Cost.* deve risultare pieno e tempestivo, al fine di ridurre la possibilità che le controversie relative alla legittimità della procedura referendaria emergano successivamente all'approvazione della legge – non ha certo escluso, in caso di mancata impugnazione dei predetti atti, la sindacabilità dell'atto legislativo. Tutt'al contrario, ha affermato che gli eventuali vizi della procedura referendaria si traducono in vizio formale della legge": in tal modo, "senza ledere la giurisdizione del giudice amministrativo", viene preservata la posizione della Corte, "alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione anche regionale". Diversamente, "verrebbe a configurarsi una condizione di procedibilità per l'impugnazione, da parte dello Stato, delle leggi regionali adottate *ex art. 133 Cost.*, la cui mancata soddisfazione finirebbe per determinare la decadenza dall'esercizio di un potere costituzionalmente sancito dall'art. 127 Cost.: il che non potrebbe che formare oggetto di espressa previsione, anch'essa di rango costituzionale". Così la sentenza n. 210.

**6.1.2. Il procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali *ex art. 133, secondo comma, Cost.* (il rapporto tra giurisdizione amministrativa e giudizio di costituzionalità in relazione a leggi-provvedimento che recepiscano l'esito del referendum, oggetto di controversia pendente)**

La sentenza n. 2 ha deciso congiuntamente un giudizio di legittimità in via incidentale e un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti relativi al procedimento di variazione di alcune circoscrizioni comunali approvato dalla Regione Marche ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., secondo il quale "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni". Più in particolare, il Consiglio regionale delle Marche con la legge n. 15 del 2014 ha deliberato il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, a seguito di referendum consultivo indetto dal Presidente della Regione con decreto n. 188 del 14 novembre 2013 e svoltosi in data 9 marzo 2014. Tuttavia, avverso il decreto di indizione del *referendum* era stato proposto ricorso al giudice amministrativo, respinto in un primo momento dal Tar competente ma accolto con sentenza non definitiva dal Consiglio di Stato il 23 agosto 2016, quindi dopo l'approvazione della legge regionale conclusiva del procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali. Lo stesso Consiglio di Stato, con ordinanza coeva alla decisione sul *referendum*, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della citata legge regionale in quanto asseritamente divenuta priva di contenuto per il venire meno dell'indispensabile presupposto procedimentale rappresentato dalla consultazione referendaria. La Regione, diversamente, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, proprio della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato con la quale è stata annullata la delibera regionale di indizione del *referendum* consultivo. In altri termini, gli interrogativi posti da entrambi i giudizi riguardano, da un lato, il tipo di rapporto che intercorre tra il *referendum* consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 133, secondo comma, Cost; dall'altro, gli ambiti di competenza riservati, rispettivamente, al giudice amministrativo e alla Corte, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che si conclude con una legge regionale di approvazione della variazione delle circoscrizioni comunali. In via preliminare la Corte ha ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale "la citata disposizione costituzionale comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante *referendum* e non attraverso altre modalità di coinvolgimento (sentenze n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)". Ha, poi, ribadito che spetta al legislatore regionale non solo stabilire il momento in cui debba essere svolto il *referendum* (se prima o dopo l'atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione delle circoscrizioni regionali), ma anche fissare con legge l'ambito applicativo e le modalità attuative di tale aggravamento procedurale (sentenza n. 36 del 2011) nonché "individuare i criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario, anche sulla base delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza [della] Corte (sentenze n. 47 del 2003, n. 94 del 2000, n. 433 del 1995, e n. 453 del 1989)". Inoltre, è stato ricordato che l'approvazione finale delle variazioni circoscrizionali è di competenza della Regione che adotta apposite leggi, qualificabili quali "leggi-provvedimento caratterizzate da un aggravamento procedurale imposto dal ricordato art. 133, secondo comma, Cost. (sentenze n. 36 del 2011 e n. 47 del 2003)". La Corte ha ribadito, in conformità alla sentenza n. 47 del 2003, un aspetto peculiare del suddetto procedimento consistente nel fatto che "le

condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale”, potendo il giudice amministrativo “essere investito del giudizio su un atto che integra una fase interna al procedimento che conduce alla legge di variazione circoscrizionale (si intende, nei casi in cui il legislatore regionale abbia così disciplinato il *referendum* consultivo)”, in deroga “alla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 226 del 1999), nonché a quella amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 27 settembre 1993, n. 1301), che – in generale – escludono la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo”. Tale soluzione, però, se da un lato consente una tutela giurisdizionale più immediata dei soggetti che ritengono di essere stati illegittimamente esclusi dalle consultazioni referendarie, può comportare, come nel caso di specie, che, pendente il giudizio amministrativo, il procedimento legislativo si concluda e la pronuncia giurisdizionale debba perciò confrontarsi con una legge di variazione circoscrizionale ormai approvata. In tal caso “il giudice amministrativo – qualora riscontri un vizio nella delibera di indizione del *referendum* – anziché procedere direttamente alla verifica della legittimità della delibera e al suo eventuale annullamento (come ha invece fatto, nel caso di specie, il Consiglio di Stato), deve sospendere il processo e sollevare, all’esito del giudizio di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale sulla legge-provvedimento regionale, per asserito vizio procedimentale *ex art. 133, secondo comma, Cost.*”. La Corte non ha condiviso la tesi del giudice remittente in base alla quale il “rapporto tra delibera di indizione del *referendum* e legge-provvedimento regionale conclusiva del procedimento *ex art. 133, secondo comma, Cost.*, si configur[a] alla stessa stregua del rapporto tra provvedimento adottato all’esito di un procedimento amministrativo e sua mera approvazione con legge (come nel caso deciso dalla sentenza n. 225 del 1999). Diversamente, ha affermato che la legge-provvedimento in esame non è di mera “ratifica dell’esito del *referendum*, ma, come si evince dalla natura consultiva del *referendum* medesimo (sentenze n. 171 del 2014, n. 214 del 2010, n. 204 del 1981), si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione (sentenza n. 94 del 2000)”. In altre parole, al di là di alcune ipotesi peculiari (sentenze nn. 225 del 1999 e 241 del 2008), resta fermo il principio generale per il quale “il controllo sulla legge, quand’anche essa mostri i caratteri della legge-provvedimento, spetta esclusivamente al giudice costituzionale”. Nel caso di specie, “il mancato o non corretto svolgimento del *referendum*, si traduce in un vizio procedimentale della legge di variazione”, di fronte al quale “il sindacato giurisdizionale non risulta escluso, ma muta di segno, giacché al giudice amministrativo spetta sollevare questione di legittimità costituzionale”, rimanendo nell’esclusiva competenza della Corte “verificare se i vizi della delibera referendaria si configurino (...) quali vizi del procedimento di formazione della legge, in lesione dell’art. 133, secondo comma, Cost.”. Resta fermo che il giudice amministrativo avrà la possibilità concludere il proprio esame, accogliendo o rigettando il ricorso solo all’esito del giudizio di legittimità costituzionale. Alla luce di tali coordinate, la Corte da un lato ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità sollevate dal Consiglio di Stato in quanto fondate su premesse interpretative errate; dall’altro, con riferimento al conflitto di attribuzione, ha dichiarato che “non spetta allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, annullare gli atti relativi al procedimento di consultazione referendaria, in riferimento al distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e alla sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, una volta entrata in vigore la relativa legge regionale di variazione circoscrizionale”. In altri termini, non spetta al giudice amministrativo, a seguito di tale approvazione, “annullare un atto che si colloca nell’ambito del procedimento legislativo e che costituisce una fase indispensabile di questo. Compete invece a tale giudice, se ritiene che ne sussistano i presupposti, sollevare di fronte [alla] Corte questione di legittimità costituzionale della ormai intervenuta legge di variazione circoscrizionale per vizio procedimentale, cioè per violazione dell’art. 133, secondo comma, Cost.”.

### **6.1.3. La ridefinizione dei confini tra Comuni (il principio di autodeterminazione e il procedimento)**

La sentenza n. 21 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 45 dello Statuto speciale per la Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e 133, secondo comma, Cost., dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2017 che ha ridefinito i confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes,

operando una permuta di porzioni di territorio tra i due Comuni, senza previa consultazione della popolazione interessata dalla variazione delle circoscrizioni comunali. La Corte – dopo aver ribadito che l’art. 133, secondo comma, Cost., impone di sentire le popolazioni interessate anche quando, come nel caso di specie, la variazione circoscrizionale non è diretta conseguenza dell’istituzione di un nuovo Comune e che la stessa conclusione vale per l’art. 45 dello Statuto speciale, stante l’identico tenore testuale – ha, di conseguenza, sottolineato che le popolazioni interessate “devono essere sentite anche qualora si proceda alla mera variazione delle circoscrizioni di due Comuni (sentenze n. 214 del 2010 e n. 279 del 1994, nonché, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, sentenza n. 453 del 1989)” e “che la consultazione deve svolgersi a prescindere dal numero dei soggetti interessati e dalla scarsa entità dell’intervento” (sentenza n. 279 del 1994). È stato, inoltre, evidenziato che anche la legge regionale n. 58 del 1986 – che regola, in via generale, i procedimenti per l’istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, nonché lo svolgimento dei *referendum* consultivi previsti dall’art. 45 dello Statuto speciale – prevede un procedimento nel cui ambito le popolazioni interessate devono essere sentite tramite un *referendum* consultivo. La possibilità di non sentire le popolazioni interessate vale solo nella diversa ipotesi nella quale non si tratta di variazioni comunali ma di definire una situazione di incertezza dei loro confini (sentenze nn. 55 del 1993 e 743 del 1988).

## **6.2. Gli organi**

### **6.2.1. Il modello di governo di secondo grado, quale aspetto essenziale della legge n. 56 del 2014**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *L’elezione diretta del presidente e del consiglio del “libero consorzio comunale” e del sindaco e del consiglio metropolitano in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

## **6.3. L’amministrazione**

### **6.3.1. I dipendenti degli enti locali e il riscatto del servizio di vice pretore reggente**

Si veda la voce corrispondente relativa alla sentenza n. **11** in *I rapporti economici – La previdenza*.

### **6.3.2. La pianificazione territoriale provinciale di coordinamento**

Si veda l’analoga voce, con riferimento alla sentenza n. **68**, in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica*.

### **6.3.3. Il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni in zone sismiche**

Si veda l’analoga voce, con riferimento alla sentenza n. **68**, in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica*.

### **6.3.4. Il riordino e il trasferimento delle funzioni fondamentali delle Province**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **110**, la voce *Il trasferimento delle funzioni delle Province e la successione nelle controversie pendenti* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Giurisdizione e norme processuali*.

## **6.4. Finanza e tributi**

### **6.4.1. L’esenzione dall’IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **17**, l’analoga voce in *L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – I tributi*.

### **6.4.2. Salvaguardia e valorizzazione dei territori montani**

La sentenza n. **17** ha dichiarato la non fondatezza di diverse questioni promosse – in via incidentale e in via principale dalla Regione Sardegna – con riferimento all’art. 1 del d.l. n. 4 del 2015. Detta disposizione, modificando il regime di esenzione dall’IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, ha previsto, a decorrere dal 2015 e per il 2014, l’esenzione per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani nell’elenco dell’ISTAT (comma 1,

lettera a), nelle isole minori (comma 1, lettera *a-bis*) e nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola (comma 1, lettera b). In tale contesto, la Corte fa un accenno alla tutela assicurata dall'art. 44, secondo comma, Cost. ai territori montani: “Tale tutela inerisce, da un lato, alle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano e ai fattori antropici, che a esso si associano, quali le limitate dimensioni delle comunità locali, la dispersione territoriale e l'isolamento; dall'altro, all'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socioeconomica e ambientale di tali zone. La permanenza della popolazione sulle aree di altura risponde infatti a un'imprescindibile necessità di presidio del territorio, alla cura del patrimonio idrogeologico e al contrasto – anche attraverso puntuali manutenzioni – dei processi erosivi e alluvionali. Emblematica in tal senso è la formulazione dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), secondo cui le zone montane sono ritenute di preminente interesse nazionale sotto il profilo territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali. Anche in ambito europeo sono prese in considerazione come territori meritevoli di tutela le zone montane, in quanto caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un consistente aumento del costo del lavoro, dovuti all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine e dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii: in tal senso l'art. 32 del regolamento del 17 dicembre 2013, n. 1305/2013/CE, recante «Regolamento del parlamento europeo e del consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio»”.

#### ***6.4.3. La riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali***

La sentenza n. **84** ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge n. 232 del 2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa, in riferimento all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Lombardia. La questione aveva ad oggetto la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451 della legge n. 190 del 2014. In tale contesto, la Corte ha indirizzato un richiamo al legislatore: “Se è vero che la sussistenza, nella specie, di un dovere di rifinanziamento degli enti nuovi titolari delle funzioni in questione non condiziona, nei termini sin qui indicati, la discrezionalità del legislatore statale, è anche vero che va ribadito quanto asserito nella sentenza n. 205 del 2016 con riguardo all'esistenza stessa di tale dovere, alla stregua dell'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali. Si è chiarito, infatti, a quest'ultimo proposito, che la realizzazione di tale riforma non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate: nel «processo riorganizzativo generale delle Province [...] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016, richiamata dalla già citata sentenza n. 205 del 2016)”.

#### ***6.4.4. La riduzione della spesa corrente delle Province e delle Città metropolitane connessa al riordino delle funzioni non fondamentali e la riassegnazione agli enti subentranti***

Si veda, con riferimento alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le spese*.

## ***7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome***

### ***7.1. Il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali***

“(...) questa Corte ha già affermato che l'art. 133, secondo comma, Cost., certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia vincola, nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione

delle popolazioni locali, anche le Regioni a statuto speciale, le quali restano peraltro libere di dare attuazione a tale principio nelle forme procedurali ritenute più opportune (sentenza n. 453 del 1989)". Così la sentenza n. 21.

## **7.2. La Regione Friuli-Venezia Giulia**

### **7.2.1. Il versamento di contribuzione previdenziale riferita al tempo pieno in favore dei lavoratori a tempo parziale nell'ultimo triennio di servizio**

La sentenza n. 38 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 che, al fine di favorire il ricambio generazionale, prevede che le amministrazioni del comparto unico possono concedere, a domanda dell'interessato, negli ultimi tre anni di servizio del personale in procinto di essere collocato a riposo, la riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno, da un minimo del 35 per cento ad un massimo del 70 per cento, provvedendo al versamento dei contributi previdenziali e di quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno. La Corte ha così motivato: "La corresponsione da parte dell'amministrazione dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno a fronte di un lavoro part-time, sganciando l'onere contributivo dalla retribuzione, interessa sicuramente la materia previdenziale di competenza statale in maniera non meramente marginale, come invece sostenuto dalla difesa della Regione; la norma censurata pone, infatti, un istituto peculiare non conforme, nell'attuale disciplina del pubblico impiego, alla ripartizione degli oneri previdenziali, con conseguente incisione della competenza statale in materia".

### **7.2.2. Il demanio**

#### **7.2.2.1. La definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo**

Le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo "seguono la titolarità del bene e non quella della gestione" (sentenze nn. 94 del 2008 e 286 del 2004). "Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre (nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni; esse precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile (sentenza n. 427 del 2004). Tale regola risulta con evidenza estensibile anche al diritto di credito e al potere di definire il giudizio concernente l'indennizzo per l'occupazione delle aree". Così la sentenza n. 73, la quale ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che potessero essere integralmente definiti in via agevolata, con il versamento di una percentuale delle somme dovute (pari al 30 o 60 per cento, a seconda che il versamento sia effettuato in unica soluzione o ratealmente), anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti titolari diversi dallo Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze. Infatti, la natura civilistica e processuale della norma ne comportava "la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo". La Corte ha precisato che, per quanto riguarda il nuovo termine di presentazione della domanda di definizione, già fissato per il demanio statale al 28 febbraio 2014, e dunque pari a 59 giorni, "esso deve intendersi – fermo restando il requisito temporale della pendenza della lite al 30 settembre 2013 – di uguale durata, con decorrenza a far data dalla pubblicazione della (...) sentenza nella Gazzetta Ufficiale". È stata, invece, rigettata la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, impugnata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 48 e ss. dello statuto speciale, nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione. Infatti, la norma consente ai soggetti interessati di "definire i procedimenti giudiziari pendenti, relativi al pagamento in favore dello Stato di canoni e indennizzi di beni del demanio marittimo statale – ivi compresi quelli gestiti dalla Regione – tramite il versamento di una frazione della somma in contestazione. Pertanto, con riguardo alla categoria dei beni demaniali statali gestiti dalla Regione la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato".

### **7.2.2.2. La disciplina del demanio marittimo e del demanio idrico**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *Le aree demaniali marittime nella Regione Friuli-Venezia Giulia* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

### **7.2.3. La gestione dei rifiuti**

#### **7.2.3.1. Il procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (la redazione del rapporto ambientale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

#### **7.2.3.2. La localizzazione delle discariche per i rifiuti pericolosi e non pericolosi (possibilità per le Regioni di innalzare gli standard nazionali di tutela ambientale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

#### **7.2.3.3. La decadenza dall'autorizzazione unica alla gestione di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti in caso di violazione delle relative prescrizioni (profili procedurali)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

## **7.3. La Regione Sardegna**

### **7.3.1. La ridefinizione dei confini tra Comuni**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **21**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le variazioni territoriali*.

### **7.3.2. L'inquadramento ope legis dei dipendenti di enti privati nei ruoli dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna**

La sentenza n. **40** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 2 del 2007, che stabilisce il passaggio di dipendenti da soggetti privati ad enti pubblici, senza il previo esperimento di un concorso pubblico e senza indicare le ragioni giustificatrici della deroga. Più in particolare, la disposizione censurata consente l'accesso nei ruoli regionali – con assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, senza alcuna forma di selezione, neppure a concorsualità "attenuata" – del personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici (Hydrocontrol) e del personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società. In relazione al principio del concorso (art. 97, quarto comma, Cost.), la Corte ha ribadito che "la selezione concorsuale costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità", anche nel caso di passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società *in house*, ovvero di società o associazioni private. È stato, altresì, sottolineato che "il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010, n. 363 e n. 205 del 2006)". Nel caso di specie la Corte ha ritenuto la deroga al principio del concorso "non giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico", ricordando che la "facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (sentenze n. 110 del 2017 e n. 90 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 217 e n. 51 del 2012, n. 310 del 2011, n. 150 e n. 9 del 2010, n. 293 e n.

215 del 2009, n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006)”. Nell’occasione, invece, non è stato “previsto alcun meccanismo di verifica dell’attività professionale svolta in precedenza, né sono stabiliti limiti percentuali all’assunzione in assenza di concorso (sentenze n. 167 del 2013, n. 51 del 2012, n. 108 del 2011 e n. 225 del 2010)”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ritenendo la normativa censurata in contrasto non solo con l’art. 97 Cost. ma anche con gli altri parametri evocati in quanto, “in diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., è il concorso a consentire (...) ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (sentenze n. 251 del 2017 e n. 37 del 2015)”.

### ***7.3.3. Spesa sanitaria regionale, concorso dello Stato e vincoli di finalizzazione***

La sentenza n. **79** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna, e 5, 117 e 119 Cost., anche in relazione all’art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006. La ricorrente assume che le disposizioni impugnate impongano vincoli di finalizzazione alla spesa sanitaria regionale, benché lo Stato non contribuisca in alcun modo a finanziare il sistema sanitario della Regione Sardegna e dunque sia privo di titolo per orientarne le priorità. La Corte – rilevando l’erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente – afferma che le disposizioni impugnate concernono il concorso dello Stato al rimborso della spesa sanitaria regionale, e pertanto non riguardano la Regione Sardegna che provvede autonomamente al finanziamento del proprio sistema sanitario. Aggiunge in fine: “Resta fermo, naturalmente, che la Regione autonoma della Sardegna è tenuta a rispettare, al pari di tutte le altre Regioni e indipendentemente dalle norme censurate, i livelli essenziali di assistenza (LEA) applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale”.

### ***7.3.4. Interventi in elusione del vincolo di inedificabilità in aree paesaggistiche vincolate***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **178**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### ***7.3.5. La pianificazione ambientale e paesaggistica e l’utilizzazione degli usi civici***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **178**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

## ***7.4. La Regione siciliana***

### ***7.4.1. Il canone per l’attività di cava***

#### ***7.4.1.1. Natura indennitaria***

La sentenza n. **89** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 53 e 3 Cost., dell’art. 83 della legge siciliana n. 9 del 2015 il quale ha modificato le regole di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l’attività di cava nel territorio siciliano (art. 12, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2013), sostituendo il criterio della commisurazione alla quantità e qualità del materiale estratto con il riferimento all’estensione della superficie interessata dall’estrazione e ai volumi autorizzati. La censura di violazione del principio di capacità contributiva, rivolta al superamento del criterio legato al rendimento ricavato dall’attività di estrazione, è stata disattesa per l’erronea premessa interpretativa della natura tributaria di detto canone. Già l’ordinanza n. 387 del 1990 ha escluso la connotazione tributaria dei contributi per l’attività estrattiva in presenza di un dato normativo che, come quello oggetto di scrutinio, risultava finalizzato, nella destinazione delle somme ricavate dal pagamento del dovuto, anche alla realizzazione di interventi e opere connessi al ripristino ambientale; e non aveva rinvenuto né i presupposti di un’indistinta imposizione né quelli di tassazione specifica per un servizio richiesto. Il canone di cui alla disposizione censurata si pone *a latere* del titolo, concessorio o autorizzativo, che legittima l’attività estrattiva e non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento; “si lega, piuttosto, all’insieme di competenze amministrative correlate all’attività estrattiva nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale”. Lo sfruttamento dei giacimenti sollecita diverse competenze, ripartite tra la Regione e i Comuni interessati dalla localizzazione dell’attività. Tra queste, assumono rilievo la programmazione e pianificazione territoriale e l’azione amministrativa inerente alla fase di affidamento del titolo e ai compiti di verifica ispettiva,

finalizzati al controllo di conformità della coltivazione esercitata a quella assentita nonché alla repressione degli abusi. La prestazione in esame trova la sua *ratio* fondante “nell’esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l’incidenza negativa dell’attività estrattiva sul paesaggio e sull’ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava. Il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea, del resto, con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea”. In tal modo, sono coperti gli oneri finanziari che gli enti interessati devono affrontare per neutralizzare le conseguenze – nocive ma legittime, perché consentite dalla legge e assentite in via amministrativa – correlate a siffatte iniziative economiche. Tali considerazioni trovano conferma nella significativa parte (il 50%) degli importi riscossi che è devoluta ai comuni interessati per finanziare interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale e infrastrutturale connessi all’attività estrattiva. Inoltre, il canone è correlato a parametri di determinazione “estranei ai profili di redditività propri della relativa attività produttiva”, distanziandosi ancor più dalla prospettiva tributaria. I criteri di determinazione “mettono al centro della quantificazione del canone la produzione derivante dalla relativa attività non in quanto indice di ricchezza effettiva desunta dall’attività di sfruttamento del giacimento, bensì come parametro dell’incidenza della stessa sull’ambiente”. In definitiva, il canone “si correla all’impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell’autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave; pregiudizio al quale corrisponde uno specifico onere delle amministrazioni interessate quanto al ripristino delle condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall’attività di estrazione”. La riferita ricostruzione si è rivelata conforme all’orientamento tracciato dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa che converge nel negare natura tributaria a simili prestazioni patrimoniali. “Il canone in oggetto, principalmente caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è dunque privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi. Non ha, pertanto, natura tributaria, difettando i caratteri che lo condizionano (...) stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale”. La decisione ha altresì rigettato la censura di violazione del principio di uguaglianza rivolta alla norma regionale in quanto porrebbe sullo stesso piano, a parità di superficie, tutti i soggetti che svolgono attività estrattiva, quale che sia il materiale oggetto dell’iniziativa imprenditoriale e la relativa capacità remunerativa. La doglianza si è basata su presupposti logici non coerenti con la *ratio* della disposizione (sentenza n. 290 del 2010). Invero, “la ragione fondante della prestazione patrimoniale (...) si lega sia allo sforzo amministrativo correlato a tale attività di impresa; sia all’esigenza di far gravare il costo del relativo disagio patito dalla collettività sui soggetti, che, ottenuto il titolo legittimante, determinano il pregiudizio ambientale intrinsecamente legato all’attività estrattiva. All’interno di questo più esteso ambito di riferimento, la disposizione in oggetto persegue, anche, l’ulteriore obiettivo della individuazione del metodo applicativo più idoneo a garantire una puntuale esazione del dovuto. (...) La diversa possibilità di rendimento dell’attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve ritenersi ininfluenza una volta che si colleghi il canone in esame non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale, bensì alla esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava. In particolare, i profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all’attività estrattiva prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica, che ovviamente troverà, invece, rilievo nella determinazione dell’imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese. Infatti, nei criteri di determinazione del canone (...), viene data rilevanza essenziale alla deturpazione del paesaggio, certamente correlata alla quantità di superficie interessata dall’attività di scavo; e, nell’ottica indennitaria, si tempera il relativo parametro coniugandolo con il riferimento ai volumi di estrazione autorizzati, ancor più concretamente indicativi dell’effettiva modificazione ambientale assentita”.

#### **7.4.1.2. L’aumento retroattivo**

La sentenza n. **89** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 83 della legge siciliana n. 9 del 2015, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – introducendo il comma 8 dell’art. 12 della legge regionale n. 9 del 2013 – ha disposto l’efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l’attività di cava nel territorio siciliano, estendendone l’applicazione anche all’anno 2014, in modo asseritamente arbitrario e irragionevole e lesivo del legittimo affidamento riposto dai titolari dell’attività sul mantenimento delle

condizioni garantite dalla previgente normativa. Alla disposizione è stata riconosciuta natura retroattiva in quanto i nuovi criteri da essa stabiliti, in vigore dal 15 maggio 2015, hanno inciso su una prestazione che, alla data di entrata in vigore della riforma, doveva ritenersi già compiutamente definita. Tuttavia, l'esame della *ratio* e del contenuto della norma ha escluso che essa abbia prodotto un'incisione irragionevole, arbitraria e imprevedibile. Il canone *de quo* è stato introdotto nel 2013 mentre le modifiche apportate risalgono al 2015: tale ambito temporale ha palesato che “non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo quanto al tenore delle disposizioni previgenti, avuto riguardo ai criteri di determinazione della prestazione patrimoniale”. Il portato di novità che connotava le norme modificate dalle disposizioni censurate – “tramite le quali, per la prima volta, per i titolari di autorizzazione all'attività estrattiva, è stato disposto il pagamento della prestazione in oggetto” – “rendeva inoltre prevedibile, anche in un breve lasso temporale, una fisiologica instabilità di disciplina, motivata dall'esigenza di individuare non solo e non tanto i criteri di quantificazione del dovuto maggiormente confacenti alla tipologia dei rapporti in esame, ma anche le modalità attraverso le quali pervenire ad una più puntuale escussione della relativa obbligazione”. La prevedibilità dell'introduzione dei nuovi criteri ha trovato, altresì, riscontro nelle ragioni di interesse pubblico, messe in luce dai lavori preparatori e legate alle difficoltà incontrate nella puntuale verifica ed esazione del dovuto, “in considerazione del metodo di accertamento correlato agli originari criteri di determinazione, fondato sull'autocertificazione della quantità di materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione”. La compiutezza dell'accertamento del dovuto e la puntualità nell'escussione del canone “rappresentano segmenti imprescindibili del percorso che porta alla utile realizzazione dell'interesse della collettività sotteso alla prestazione patrimoniale (...), altrimenti vanificato. L'obiettivo perseguito con l'introduzione dei nuovi criteri di determinazione si fonde, dunque, inscindibilmente con le ragioni sottese alla previsione del canone dovuto dai soggetti che svolgono l'attività estrattiva; ragioni dotate di primario rilievo, perché correlate alla tutela dei valori ambientali compromessi dalla detta iniziativa imprenditoriale”. La natura e il rilievo dell'interesse collettivo perseguito hanno reso “non arbitrarie le modifiche introdotte dalla novella censurata, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto”; e hanno portato a escludere che l'intervento normativo potesse aver arrecato una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte: “sia perché queste ultime riposano su un affidamento tutt'altro che radicato nel tempo (sentenza n. 56 del 2015), ulteriormente messo in discussione dalla già rimarcata prevedibilità della riforma adottata; sia perché è evidentemente modesto l'ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle nuove disposizioni, limitato al dovuto per un solo esercizio”.

#### ***7.4.2. La sentenza n. 251 del 2016 e la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie (disciplina temporanea ed eccezionale)***

La sentenza n. 159 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, comma terzo, Cost. e 17, lett. b) e c), dello statuto della Regione siciliana, dell'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2017 che – prevedendo un regime speciale e transitorio «[n]elle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016» – stabiliva il divieto di procedere alla nomina di nuovi direttori generali delle aziende sanitarie provinciali e, in caso di scadenza naturale dell'incarico, disponeva la nomina di commissari *ad acta*. In via preliminare la Corte, diversamente dal legislatore regionale, ha chiarito che “benché la sentenza n. 251 del 2016 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 – tra cui quelle relative alla dirigenza pubblica (incluso l'art. 11, comma 1, lettera p, concernente specificamente la dirigenza sanitaria) – la stessa decisione fa salvi i decreti legislativi già emanati”, tra i quali vi è il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria. È stato, poi, chiarito che neppure la successiva adozione del decreto legislativo n. 126 del 2017 ha inciso sul quadro normativo di riferimento, lasciando immutati i termini della questione di legittimità in quanto – pur realizzando la condizione cui il legislatore regionale aveva espressamente ancorato il termine di efficacia del proprio intervento (destinato a valere «nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016») – per giurisprudenza costante “il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata qual è quella impugnata, abbia prodotto effetti (sentenza n. 260 del 2017)”. Sempre in via preliminare, infine, è stato chiarito che “l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica”, riconosciuta dall'invocato art. 17, lett. b) e c), statuto reg. Siciliana, “coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), con

la conseguenza che i principi generali della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai principi fondamentali che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006)". Nel merito la Corte ha riconosciuto che il ricorrente ha assolto pienamente l'onere di specificare "la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2015)", descrivendo "il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desumere l'esistenza del principio fondamentale secondo cui la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo". In altri termini, la previsione di "un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, (...) espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa". Conseguentemente, il legislatore regionale – nell'adottare una disciplina temporanea ed eccezionale che, consente alla Regione di conferire gli incarichi apicali della dirigenza sanitaria in maniera ampiamente discrezionale, al di fuori del sistema delineato dal legislatore statale – ha oltrepassato i limiti della competenza legislativa riconosciuta al legislatore siciliano. Inoltre, l'asserito "mancato aggiornamento dell'elenco regionale degli idonei non vale a giustificare una previsione volta a derogare agli ordinari criteri per il conferimento degli incarichi in questione, atteso che, proprio ai sensi dell'art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, richiamato dalla norma censurata, in mancanza dell'elenco regionale, l'ente territoriale deve attingere a quelli delle altre Regioni".

#### **7.4.3. L'elezione diretta del presidente e del consiglio del "libero consorzio comunale" e del sindaco e del consiglio metropolitano**

La sentenza n. 168 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, 5, 117, secondo comma, lett. p), e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge n. 56 del 2014, nonché degli artt. 14, 15 e 17 dello statuto della Regione siciliana – degli artt. da 1 a 6 e 7, lett. b), c) ed e), della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017 che prevedevano un sistema elettorale diretto per l'individuazione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Sindaci metropolitani, nonché dei relativi componenti – indicati in misura maggiore rispetto alla normativa statale – e un'indennità di carica per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano. Tali previsioni reintroducevano regole già presenti nella precedente legge regionale 15 del 2015 e già oggetto di scrutinio da parte alla Corte che, però, dichiarò la cessazione della materia del contendere in ragione del satisfattivo *ius superveniens* introdotto con leggi regionali successive (sentenza n. 277 del 2016). Sempre in via preliminare, la Corte ha ricordato che il dovere per la Repubblica di istituire l'ente territoriale Città metropolitana deriva direttamente dal novellato art. 114 Cost. – che, per la prima volta, lo richiama espressamente – e che proprio su tale previsione costituzionale si "fonda la competenza legislativa statale alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali (sentenza n. 50 del 2015)". L'intervento di riordino di Province e Città metropolitane è avvenuto con la legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge "Delrio") che "rientra nella competenza esclusiva statale nella materia 'legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane', ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 32 del 2017, n. 202 e n. 159 del 2016)". In particolare, la Corte ha ravvisato il contrasto della normativa regionale censurata proprio con le previsioni contenute nella legge n. 56 del 2014 che contemplano meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" che "si qualificano, dunque, come 'norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo' (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)". Per considerazioni analoghe è stata dichiarata illegittima l'attribuzione di una «indennità di carica» al Presidente del libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano, nonostante la gratuità di siffatti incarichi prevista dalla legge n. 56 del 2014 che costituisce "un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi". Così pure illegittima è stata ritenuta la

previsione di un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore alle soglie stabilite (per il consiglio provinciale e per il consiglio metropolitano) dalla legge Delrio che fissa, infatti, “in modo preciso ed uniforme il numero dei componenti dei suddetti organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio, in coerenza all’obiettivo di contenimento della struttura degli enti in questione e ad un’esigenza di risparmio di costi, che – anche indipendentemente dalla debenza di una indennità di carica (ciò che i censurati artt. 3 e 4 della legge regionale escludono)”.

#### ***7.4.4. Il piano paesaggistico territoriale e i vincoli per le autonomie speciali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 172, la medesima voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

#### ***7.4.5. L’ARPA siciliana***

##### ***7.4.5.1. Attribuzione della natura di ente del settore sanitario***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 172, la medesima voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

##### ***7.4.5.2. L’applicazione del contratto collettivo dei dipendenti al personale comandato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 172, la medesima voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

#### ***7.4.6. L’assegnazione di competenze sanitarie ai diplomati ISEF e laureati in scienze motorie***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 172, la medesima voce in *Le materie di competenza concorrente – Professioni*.

### ***7.5. La Regione Trentino-Alto Adige***

#### ***7.5.1. Il bilinguismo nella toponomastica (in riferimento alla denominazione in lingua italiana e ladina di un Comune di nuova istituzione)***

La sentenza n. 210 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 99 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972), dell’art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge regionale n. 8 del 2017 nella parte in cui, mediante fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Pozza e Vigo di Fassa-Vich, ha istituito un nuovo comune utilizzando la denominazione soltanto in lingua ladina «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella in lingua italiana e in lingua ladina di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan». In via consequenziale sono state dichiarate illegittime le ulteriori disposizioni della legge regionale (artt. 2, comma 1; 3, comma 1; 6, comma 1; 9, commi 2 e 3; 10, comma 1; 12; 13 e 14) che utilizzano la medesima denominazione. Preliminarmente la Corte ha evidenziato che la lingua italiana – che è l’«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) e che è di fondamentale importanza “per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell’identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell’italiano come bene culturale in sé (sentenza n. 42 del 2017)” – “non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l’uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica (sentenza n. 159 del 2009)”. L’incrocio tra i due valori costituzionali appena menzionati, quello della primazia della lingua italiana e quello della tutela delle lingue minoritarie, “si pone con particolare accento nell’ambito della toponomastica, dove viene in rilievo non solo una funzione pratica (...) ma anche una funzione comunicativa e simbolica”, tanto da trovare apposita disciplina anche a a livello internazionale come nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, adottata dal Consiglio d’Europa il 5 novembre 1992 e nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d’Europa il 1° febbraio 1995, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302. Quanto al quadro normativo interno, la Corte ha evidenziato che, dall’insieme delle disposizioni contenute nello statuto regionale e nelle norme di attuazione, “nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – oggi individuata con toponimo bilingue dall’art. 116 Cost., quale

sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – devono essere utilizzati, per un verso, toponimi anche in lingua tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano e, per un altro, al fine di rispettarne le tradizioni, toponimi anche in lingua – secondo i casi – ladina, cimbra o mochena, nei territori ove sono presenti le rispettive popolazioni”. Tale possibilità di compresenza “della lingua italiana e, a volta a volta, delle lingue minoritarie”, permette da un lato di apprestare “una tutela alle minoranze linguistiche e al loro patrimonio culturale in tema di toponomastica, senza tuttavia far venire meno, neppure in tale ambito, la primazia della lingua ufficiale della Repubblica, espressamente riconosciuta dall'art. 99 dello statuto speciale”. Alla luce di tale ricostruzione la Corte ha ravvisato che la disposizione impugnata ha adoperato per il comune di nuova istituzione un toponimo che nella prima parte è mistilingue (Sèn Jan di Fassa) contrastando con quanto prescritto dalla normativa statutaria per la quale il toponimo deve essere espresso, per una parte, interamente nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria.

## ***7.6. La Regione Valle d'Aosta***

### ***7.6.1. La proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta***

La sentenza n. 241 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., 2 e 3 dello statuto speciale di autonomia – dell'art. 22, comma 1, della legge valdostana n. 23 del 2017 il quale stabilisce che l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL della Valle d'Aosta per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore di detta legge e in scadenza nel 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere. Il comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, recante un principio di coordinamento della finanza pubblica, ha circoscritto al 31 dicembre 2018 la proroga del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assumere personale. L'impugnato art. 22, comma 1, andrebbe a incidere sulla spesa per il personale del settore sanitario, che, tuttavia, ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, nel territorio valdostano è interamente finanziata dalla Regione autonoma, senza oneri a carico del bilancio statale. Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 125 del 2015, 187 e 115 del 2012, 133 del 2010 e 341 del 2009), “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario”. La mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione Valle d'Aosta, norme di coordinamento finanziario ha perciò escluso che il citato art. 1, comma 1148, potesse incidere sulla potestà legislativa regionale. In secondo luogo, la Corte ha precisato che le graduatorie “costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche. Con tale atto, l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico. (...) la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane”. Simile disciplina, collocandosi in un momento antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, “riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro” e non è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Invero, la disposizione è stata ascritta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (in particolare, di organizzazione del personale) ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile anche alla Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita ad essa dall'art. 2, primo comma, lett. a), dello statuto speciale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, sottoposta ai limiti ivi indicati (sentenza n. 95 del 2008). In merito alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., si è osservato che la previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione “è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del Considerato in diritto), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante

dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una *ratio* intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione". In ossequio a tale *ratio*, il legislatore statale ha dettato, all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, la regola generale dell'efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione. Il menzionato art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei soli concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni. La proroga di ulteriori dodici mesi delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta non ha violato il principio di buon andamento dell'amministrazione, non rilevando la mera difformità del termine di efficacia delle dette graduatorie rispetto ai termini stabiliti dalla disciplina statale, poiché la Regione autonoma ha agito nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. La misura della proroga delle graduatorie prevista dalla denunciata disposizione non è stata reputata tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nell'AUSL della Valle d'Aosta. La proroga in esame, rendendo disponibile un'immediata provvista di risorse umane, consente all'AUSL di "rimediare, con tempestività, alle proprie carenze di personale, così da poter assicurare l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore dell'amministrazione, quello sanitario, cui è affidato il compito di garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (...). La stessa proroga risponde dunque, in realtà, all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione". Infine, la Corte ha disatteso le censure di ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie di altre Regioni o da altre amministrazioni pubbliche nell'ambito della stessa Regione autonoma. Il riconoscimento della competenza legislativa della Regione "comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione", nei limiti dell'art. 117 Cost. (sentenze nn. 277 del 1995 e 447 del 1988). E le peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale "spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga limitatamente alle graduatorie delle procedure selettive bandite" dall'AUSL valdostana.

## **7.7. Le Province di Trento e Bolzano**

### **7.7.1. Il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici**

"Il procedimento di valutazione dei dirigenti è volto all'acquisizione di elementi informativi utili per misurare l'efficienza delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio e, quindi, per orientare le future scelte dell'amministrazione statale nel settore scolastico. A tale procedimento di valutazione è sottesa un'imprescindibile esigenza di uniformità della misurazione, la quale comporta la necessaria omogeneità del metodo e del procedimento attraverso i quali vengono acquisiti gli elementi informativi". Così la sentenza n. 122 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 9, n. 2, dello statuto speciale, l'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016, dedicato alla valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici, nella parte in cui introduceva sia il comma 3 dell'art. 13-bis della legge provinciale n. 12 del 2000, limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione, sia il successivo comma 4, che attribuiva all'intendente scolastico il potere di approvare, su richiesta del dirigente interessato, anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale. Il legislatore statale ha disciplinato la struttura del procedimento di valutazione, in primo luogo, nell'art. 25, primo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che i dirigenti scolastici sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione. Nell'architettura della legge n. 107 del 2015, il momento di verifica ha assunto carattere strategico in quanto strettamente connesso all'ampliamento dei compiti e delle responsabilità dei dirigenti e, pertanto, funzionale al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. In seguito, il legislatore provinciale ha introdotto una disciplina del procedimento di valutazione innovativa e divergente da quella statale sotto plurimi profili. In particolare, sono state previste tre distinte scansioni temporali del servizio oggetto di valutazione (servizio in anno di prova,

servizio annuale e servizio globale). La peculiare modulazione dei periodi di attività sottoposti a valutazione, ancorché distinta rispetto a quella contemplata dalla legge statale, è apparsa coerente con la natura triennale dell'incarico dirigenziale e ha regolato legittimamente lo spazio di autonomia spettante in materia al legislatore provinciale. Neppure l'espressa identificazione degli ambiti da considerare ai fini della valutazione è stata ritenuta in contrasto con i principi fondamentali della legge statale: infatti, le differenze tra gli ambiti definiti dal legislatore provinciale e i criteri generali della legge n. 107 del 2015 "attengono alla rispettiva formulazione letterale, piuttosto che alla loro concreta natura, rispetto alla quale si riscontra una adeguata e sufficiente corrispondenza". Per contro, l'esito di illegittimità ha colpito la disposizione attributiva all'intendente scolastico della competenza ad adottare il provvedimento di valutazione, restringendo solo ad alcune ipotesi la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e a esprimere la proposta di valutazione. Ciò era previsto nella valutazione del servizio in anno di prova e del servizio globale mentre la proposta di valutazione del servizio annuale veniva elaborata da un solo ispettore scolastico. Ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001 e della legge n. 107 del 2015, le verifiche prodromiche al provvedimento di valutazione sono in ogni caso affidate a un nucleo di valutazione, istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione. La disciplina statale, dunque, prevede in ogni caso la composizione collegiale di tale organo. Benché la legge n. 107 del 2015 abbia introdotto un margine di flessibilità, consentendo che il nucleo di valutazione sia articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione, le evidenziate differenze tra i due modelli di valutazione non attecchivano alla mera composizione dell'organo ma investivano la sua stessa identità e funzione, "essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti". Quanto al potere, "del tutto inedito e sfornito di qualsiasi riferimento" nell'ambito della disciplina statale, dell'intendente scolastico di approvare, su richiesta del dirigente interessato, anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale, la Corte ha osservato che l'assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura alternativa, definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l'organo chiamato a esprimerla, "introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati". Simile previsione, "oltre a violare la necessaria terzietà dell'organo chiamato ad esprimere la valutazione", vanificava "l'indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione".

### ***7.7.2. L'ordinaria attività di taglio del legname soggetta alla sola autorizzazione forestale (e non anche ad autorizzazione paesaggistica)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 201, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### ***7.7.3. La necessaria previsione di una clausola di salvaguardia per l'adeguamento della legislazione provinciale alla nuova disciplina in materia di VIA recata dal d.lgs. n. 104 del 2017***

La sentenza n. 198 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 recante disposizioni di attuazione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, che stabilisce che le disposizioni del medesimo decreto trovino applicazione retroattivamente. La norma di attuazione statutaria prevede, per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste. In particolare, è previsto che gli enti territoriali adeguino la propria legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'atto legislativo statale, restando applicabili le disposizioni preesistenti fino al loro adeguamento o, in mancanza di quest'ultimo, sino al loro annullamento da parte della Corte costituzionale, su ricorso del Governo. Per la Corte, "la norma censurata, nel prevedere l'applicabilità, non solo immediata, ma addirittura a ritroso, della nuova disciplina statale in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, senza alcuna eccezione, si pone dunque in contrasto con le garanzie accordate dalla norma di attuazione, correttamente evocata a parametro di legittimità costituzionale (sentenze n. 212 e n. 191 del 2017, n. 121 e n. 28 del 2014)".

#### **7.7.4. Il rispetto del termine semestrale per l'adeguamento della legislazione provinciale alle nuove norme statali limitative delle potestà statutarie (con riguardo alla riforma delle procedure di VIA adottata con il d.lgs. n. 104 del 2017)**

La sentenza n. **198** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 recante disposizioni di attuazione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i propri ordinamenti alla riforma delle procedure di VIA entro il termine di «centoventi giorni» anziché entro quello di sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo. Per la Corte la disposizione censurata «si pone (...) in contrasto con la richiamata norma di attuazione statutaria, che prevede il diverso e più ampio termine di sei mesi». Quest'ultima, infatti, prevede – per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano – uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste. In particolare è previsto che gli enti territoriali adeguino la propria legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'atto legislativo statale, restando applicabili le disposizioni preesistenti fino al loro adeguamento o, in mancanza di quest'ultimo, sino al loro annullamento da parte della Corte costituzionale, su ricorso del Governo.

### **8. L'autonomia finanziaria**

#### **8.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie**

##### **8.1.1. Le risorse a disposizione delle Regioni**

###### **8.1.1.1. L'adeguatezza (l'argomentazione sulle censure)**

«È costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte il principio per cui, in relazione all'art. 119 Cost., non sono ammissibili le censure indirizzate apoditticamente all'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per l'erogazione dei servizi sanitari, senza riferimenti a dati più analitici alle entrate e alle uscite relative (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015). Con i ricorsi qui in esame, la Regione si limita a lamentare la «violazione, anche diretta ed autonoma, dell'art. 119, commi 1 e 4 Cost.» e, dopo avere argomentato l'esistenza di oneri non coperti a suo carico, ne quantifica la misura. Tuttavia, la ricorrente non inquadra questi oneri nel contesto più ampio delle uscite e delle entrate regionali e pertanto non spiega se essi siano sostenibili o meno; né considera, con riguardo al recupero delle vaccinazioni per le coorti 2001-2016, le risorse già messe a disposizione in ciascun periodo, in relazione agli obiettivi sanitari via via programmati». Così la sentenza n. **5**, che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017 (sulle vaccinazioni obbligatorie per i minori), promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

###### **8.1.1.2. L'onere probatorio dell'irreparabile pregiudizio**

«(...) è utile sottolineare come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere probatorio di dimostrare l'irreparabile pregiudizio lamentato, quando lo stesso non sia direttamente evincibile dal testo normativo impugnato (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Sotto tale aspetto il ricorso della Regione autonoma Sardegna appare carente, poiché essa non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati». Così la sentenza n. **17**.

###### **8.1.1.3. Le condizioni per la riduzione**

«(...) va qui ribadito – in conformità alla giurisprudenza di questa Corte – che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle autonomie territoriali non comporta, a favore di queste ultime, una rigida garanzia «quantitativa», cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di modifica della disciplina di tributi il cui gettito è devoluto agli enti territoriali possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse purché non tali da

rendere impossibile lo svolgimento delle loro funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012 e n. 138 del 1999). Tuttavia, la riduzione deve essere accompagnata dalla garanzia del coinvolgimento degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2016) nella fase di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e della loro quantificazione. Inoltre, l'eventuale riduzione non può essere tale da rendere impossibile o da pregiudicare gravemente lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012)". Così la sentenza n. 17.

#### **8.1.1.4. La riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 84, l'analogo voce in *Gli enti locali – Finanza e tributi*.

### **8.1.2. Le entrate**

#### **8.1.2.1. La tassa automobilistica regionale (l'esclusione della sospensione dell'obbligo tributario in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale nella legislazione toscana)**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 192, l'analogo voce in *I tributi*.

#### **8.1.2.2. La debenza del contributo consortile di bonifica (quanto alle spese per il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi) condizionata dalla presenza di un beneficio fondiario (il rispetto dei principi fondamentali del sistema tributario)**

La sentenza n. 188 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119 Cost., dell'art. 23, comma 1, lett. a), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2003 nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio». La Corte, dopo aver diffusamente affrontato le problematiche relative alla sussistenza e estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e quelle relative alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati, ha evidenziato come i principi fondamentali del sistema tributario limitano la pur ampia competenza legislativa della Regione, la quale può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio ma anche i contributi consortili. Infatti – posto che la debenza dei contributi consortili trova la sua fonte (statale) ancora nell'art. 860 cod. civ., che prescrive che i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica – il criterio fondamentale di questa prestazione patrimoniale di natura tributaria è il beneficio tratto dalle opere di bonifica e, più in generale, dall'attività del consorzio, secondo criteri fissati negli statuti o nelle delibere dei consorzi stessi, nel rispetto della disciplina regionale. In tale contesto normativo, la Regione Calabria ha adottato una disciplina sistematica e dettagliata della materia, disciplinando, tra l'altro, i contributi consortili di bonifica con la previsione di due quote, la prima delle quali – quota a) – è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda – quota b) – presuppone il beneficio per il consorziato. Tuttavia, poiché la prima quota, e quindi il presupposto del beneficio, non è inscindibilmente collegata alla seconda quota, ne consegue che l'assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell'essere l'immobile ricompreso nel territorio del Consorzio. Proprio per questo profilo la disciplina censurata si pone in contrasto con il citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dall'attività di bonifica. In altri termini, «il legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica (...), perché, ove ciò facesse, si avrebbe, non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un'imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale». Al riguardo, la Corte ha confermato quanto già affermato in passato (sentenza n. 102 del 2008), cioè che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004). Del resto, la disposizione

censurata, in quanto del 2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)". Da qui la conclusione della Corte con l'adozione di un dispositivo additivo sostitutivo (da ultimo, sentenze n. 20, n. 22 e n. 120 del 2018) con l'innesto, in conformità al principio settoriale del sistema tributario, "della previsione, in positivo, del beneficio derivante agli immobili del comprensorio di bonifica come presupposto dell'assoggettamento alla contribuzione consortile". È stato, infine, evidenziato che la successiva legge regionale n. 13 del 2017 ha rimediato per il futuro a tale *vulnus* con l'adozione dell'art. 1, che ha novellato il comma 1 dell'art. 23 della legge censurata.

### **8.1.2.3. La riscossione mediante ruoli (la definizione agevolata dei carichi tra il 2000 e il 2016)**

Si veda l'analoga voce, relativa alla sentenza n. 29, in *I tributi*.

### **8.1.3. Le spese**

#### **8.1.3.1. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale**

La sentenza n. 103 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016 limitatamente all'estensione al 2020 del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie (già previsto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014). Secondo la Corte, la disposizione censurata è in contrasto con il canone della transitorietà che deve caratterizzare le singole misure di finanza pubblica impositive di risparmi di spesa alle Regioni. La norma impugnata dalla Regione Veneto, infatti, aveva, per la terza volta, esteso di un anno l'ambito temporale di operatività di una manovra economica in origine limitata al triennio 2015-2017, fino a raddoppiarne la durata inizialmente prevista. Pur non escludendo che sia lecito imporre alle Regioni risparmi anche di lungo periodo, tuttavia è stato ribadito che le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità e richiedono che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, per non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici delle singole manovre di finanza pubblica (sentenza n. 169 del 2017). Nell'occasione è stato evidenziato che "l'imposizione alle Regioni a statuto ordinario di contributi alla finanza pubblica incide inevitabilmente sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, sicché lo Stato, in una prospettiva di lungo periodo, dovrà scongiurare il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza in materia sanitaria e di garanzia del diritto alla salute", rischio che dovrà essere evitato, eventualmente, mediante il reperimento di risorse in ambiti differenti da quelli riguardanti la spesa regionale. Diversamente dalle ipotesi decise con le sentenze nn. 141 del 2016 e 154 del 2017 – in cui la Corte ha escluso l'inosservanza del canone della transitorietà – la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, come detto, ha finito per raddoppiare i confini temporali della misura finanziaria, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017. Ne consegue che "il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà. Infatti, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)".

#### **8.1.3.2. La riduzione della spesa corrente delle Province e delle Città metropolitane connessa al riordino delle funzioni non fondamentali e la riassegnazione agli enti subentranti**

La sentenza n. 137 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 119 Cost., l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017, nella parte in cui non prevedeva la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali,

subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del *quantum* da trasferire. Il citato comma 418 prevede una riduzione della spesa corrente di Province e Città metropolitane (1.000 milioni di euro per il 2015, 2.000 milioni di euro per il 2016 e 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2017) e un corrispondente versamento da parte di ciascuna Provincia e Città metropolitana ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La denunciata disposizione ne ha sostituito il terzo periodo stabilendo che, fermo per ciascun ente il versamento relativo al 2015, l'incremento di 900 milioni di euro per il 2016 e quello ulteriore di 900 milioni di euro a decorrere dal 2017 a carico degli enti appartenenti alle Regioni ordinarie sono ripartiti per 650 milioni di euro a carico delle Province e per 250 milioni di euro a carico delle Città metropolitane. La sentenza n. 205 del 2016 ha correttamente interpretato il comma 418 rilevando che l'allocatione delle risorse liberate dalla riduzione della spesa corrente presso apposito capitolo di entrata del bilancio statale è destinata, "per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni". In seguito, la sentenza n. 84 del 2018 ha ammonito lo Stato circa l'esistenza di tale dovere di riassegnazione, puntualizzando che la realizzazione della riforma degli enti di area vasta "non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate". Nell'accogliere la questione riguardante la norma introdotta dal legislatore del 2017 (non avendo l'interpretazione offerta dalla sentenza n. 205 del 2016 trovato riscontro nel successivo operato dello Stato), la Corte ha chiarito che le sue precedenti pronunce "non hanno affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, (...) ma solo quelle connesse allo svolgimento delle funzioni stesse". Del resto, la riduzione della spesa corrente "è collegata – oltre che al riordino delle funzioni non fondamentali e al conseguente dimezzamento dell'organico delle province (...) – anche ad altri fattori, fra i quali in particolare la gratuità degli incarichi politici provinciali e il miglioramento dell'efficienza della spesa provinciale relativa alle funzioni fondamentali". Pertanto, la questione è stata ritenuta fondata "solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province, fermo restando che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio" e con l'onere di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione (sentenze nn. 20 del 2018, 124 del 2017, 133 del 2016 e 70 del 2015). La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse – oltre a risultare da diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 e dai relativi atti attuativi – deriva dall'art. 119 Cost. "Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle", la norma costituzionale "impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti". L'omissione del legislatore statale ha leso l'autonomia di spesa degli enti perché l'esigenza di trovare risorse per le nuove funzioni ha compresso inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, ponendosi altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (sentenze nn. 10 del 2016, 188 e 17 del 2015, 22 del 2012, 206 del 2001, 138 del 1999 e 381 del 1990). La necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative si fonda sulla logica stessa del processo di riordino delle funzioni, come è confermato dai diversi atti legislativi che nel tempo hanno disciplinato conferimenti di funzioni. La pronuncia ha altresì rigettato la questione – parimenti promossa dalla Regione Toscana in riferimento al medesimo parametro – concernente l'art. 16, comma 2, del d.l. n. 50, il quale non modifica l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 ma si limita a fissare l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna Provincia e Città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, per gli anni 2017 e seguenti, rinviando agli importi indicati nell'allegata tabella 1.

#### ***8.1.4. La legge di approvazione del rendiconto***

##### ***8.1.4.1. Il superamento del termine per l'emanazione***

La sentenza n. 49 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017 - proposta in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 - concernente il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto. Il

ricorrente Governo reputava la legge illegittima per il fatto in sé della tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta oltre la scadenza del 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato. La Corte – pur stigmatizzando il grave ritardo, addirittura di anni, che si aggiungeva ad una serie di precedenti ritardi – afferma che: “Il superamento del termine di legge [...] non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi. Invero, il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenuti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi. Non può essere tuttavia condivisa l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe “ineludibile” la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.”.

#### **8.1.4.2. Caratteri e principi (rendiconto 2013 della Regione Abruzzo)**

La sentenza n. 49 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., degli artt. 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017, recante “rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare”. Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l'approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica – pari a euro 1.184.286.519,66 – del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da riscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12). Il “forte contrasto logico” tra i dati esposti, unitamente alla ragguardevole dimensione dei residui attivi e passivi, dei residui perenti e delle cosiddette economie vincolate, inducono la Corte ad osservare che le risultanze del bilancio consuntivo sono connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (*ex plurimis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). Mentre la Corte ha sempre affermato che: “l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017)”. La Corte, poi, aggiunge che la riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. In conclusione, la Corte così riassume i caratteri della legge di approvazione del rendiconto: “la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di

amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate. Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria". La Corte, poi, respinge come infondati i motivi, adottati dalla Regione resistente, secondo cui l'approvazione del rendiconto 2013, quali che siano le relative risultanze, sarebbe contemporaneamente tappa indispensabile per smaltire l'arretrato inerente agli esercizi successivi e "monade contabile", del tutto svincolata dall'articolazione dei successivi bilanci. Infatti, da un lato, non è configurabile una separazione della legge regionale di approvazione del rendiconto dai bilanci degli esercizi successivi, per l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (ribadisce a tal riguardo, la Corte, che «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 274 del 2017) anche negli esercizi successivi); d'altro lato, è altresì indiscutibile che la "messa in sicurezza dei conti" non può prescindere dall'esattezza e congruenza dei dati contabili di partenza. La Corte non reputa neppure condivisibile l'assunto secondo cui l'arretrato debba essere necessariamente smaltito "per tappe", scaglionando temporalmente l'approvazione dei conti inevasi. Il legislatore prevede termini indefettibili per l'approvazione dei rendiconti degli enti territoriali, individuando un arco temporale intermedio tra l'esercizio di riferimento e quello afferente al bilancio di previsione dei due esercizi successivi. Detto arco temporale non è determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva rendicontazione nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi. Infatti, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge per il ripianamento dello stesso, nel rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione e con l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali (d.lgs. n. 118 del 2011, d.l. n. 78 del 2015). La medesima sentenza, in considerazione dell'inscindibile connessione finanziaria con le disposizioni costituzionalmente illegittime, dichiara l'illegittimità in via consequenziale delle residue disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 di approvazione del rendiconto 2013.

### ***8.1.5. Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali***

#### ***8.1.5.1. Il piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti***

La sentenza n. 61 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania. Ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione stessa in riferimento al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia siano stanziati aggiuntivi finanziamenti nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. La Corte – dopo aver ampiamente illustrato requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica che intercorre tra le istanze di politica economica generale dello Stato e le competenze regionali – esclude che lo stanziamento del fondo contestato costituisca uno straripamento dello Stato dalle proprie competenze, in quanto la norma impugnata costituisce una misura di politica economica generale, atta a giustificare per imprescindibili istanze unitarie la flessibilità del disegno costituzionale del riparto di competenze. A tal proposito, la Corte

precisa: “Sotto il profilo della strutturalità, [n.b. “requisito della strutturalità dell’intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale”], non sussiste la pretesa marginalità economica dell’intervento statale, marginalità che viene inutilmente piegata dalle parti in causa verso versanti opposti: per la Regione detto carattere sarebbe la prova della mancanza dei requisiti per l’attrazione in sussidiarietà; per lo Stato sarebbe invece la dimostrazione di un intervento secondario, immeritevole di una singola concertazione. In realtà la disciplina contenuta nella norma censurata viene espressamente finalizzata alla promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale associandoli all’origine territoriale, considerata rappresentativa della particolare qualità dei prodotti stessi. Ne consegue che la disposizione impugnata presenta un’ampiezza operativa non trascurabile perché rivolta alla redazione di studi, progetti e soluzioni capaci di incidere significativamente sul territorio nazionale. Ciò sia in termini qualitativi inerenti alla selezione delle iniziative da intraprendere, sia in termini quantitativi in ragione del concreto effetto che gli interventi da progettare potrebbero assumere in un’ottica di promozione commerciale unitaria del settore agricolo, nell’ambito di uno scenario economico interno e mondiale in tendenziale ripresa. La ratio e gli interessi tutelati, come appena enucleati, non si esauriscono pertanto nell’ambito materiale «agricoltura» di competenza regionale residuale – alla quale la disposizione si ascrive soprattutto in ragione della natura del prodotto oggetto della valorizzazione, derivato dalla coltivazione del fondo, dalla silvicoltura e dall’allevamento – investendo anche profili strettamente intrecciati con la cura di interessi economico-sociali di rilevanza nazionale. Sotto il profilo della neutralità economico-finanziaria – con riguardo alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali – la norma non presenta contraddizioni, poiché prevede meccanismi di monitoraggio e verifiche *ex post* attraverso cui eventuali effetti imprevisti e abnormi ben potrebbero essere rilevati e tempestivamente corretti. E ciò vale anche con riguardo al rispetto del principio di trasparenza e ostensibilità degli effetti finanziari della norma, poiché i suddetti meccanismi di verifica valgono anche per un sindacato di questo tipo. Neppure esiste sovrapposizione con gli interventi perequativi di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., poiché nel caso in esame si verte in tema di iniziative nel campo della politica economica generale dello Stato e a favore di singoli operatori, individuati in ragione della specifica attività economica e non dei territori di appartenenza”. Ciò posto, come sopra anticipato, la Corte riconosce che la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, è, invece, fondata in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto: “vi è una chiara sovrapposizione di competenze poiché gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché la compatibilità dell’interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l’interesse pubblico sottostante all’assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni”. La Corte stabilisce che – data la natura degli interessi in gioco nel caso in esame – la sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale è la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ove la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e le verifiche afferenti alla concreta attuazione del programma strutturale possono essere vagliate e disciplinate in coerenza con principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare effetti distorsivi in ordine al riparto delle risorse sui territori regionali. Non sarebbe sufficiente – come prospettato dall’Avvocatura - la presenza nel Comitato di coordinamento, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l’eventuale sua integrazione, prevista dall’art. 30 del d.l. n. 133 del 2014 con i rappresentanti delle amministrazioni territoriali di volta in volta coinvolte nel progetto d’investimento. Tale coinvolgimento sarebbe successivo alla fase attuativa più importante, vale a dire quella determinativa dei criteri, delle modalità e della congruenza dei progetti e dei relativi finanziamenti sui territori.

#### ***8.1.5.2. I finanziamenti vincolati in ambiti di competenza regionale, in assenza di forme di partecipazione regionale***

La giurisprudenza costituzionale “ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incide su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). (...) in tali casi, devono essere predisposti strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma dell’intesa o del parere, quanto alle decisioni relative ai criteri e alle modalità del riparto (o della riduzione) del trasferimento destinato a enti territoriali

o, anche, direttamente a soggetti privati. Ciò è avvenuto, principalmente, in due ipotesi. Anzitutto, nei casi in cui la disciplina legislativa del finanziamento si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri" (sentenza n. 50 del 2008). "In tali casi di intreccio (o [...] di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, in particolare, di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse" (sentenze nn. 27 del 2010, 168 e 50 del 2008, 133 del 2006, 51 del 2005). "La necessità di strumenti di coinvolgimento delle Regioni è stata affermata (...), in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost." (sentenze nn. 61 del 2018, 79 del 2011, 285 e 242 del 2005). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 71 che ha accolto le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., dei commi 85 e 627 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016. La prima disposizione destina, nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL, 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche; sollecita le Regioni a dichiarare la disponibilità ad aderire all'operazione, assumendo a proprio carico il relativo canone di locazione; e demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri del lavoro, dell'istruzione e dell'economia, l'individuazione delle Regioni ammesse alla ripartizione, l'assegnazione delle risorse e la fissazione dei criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici. Il finanziamento interviene in ambiti materiali di competenza regionale concorrente in quanto "nella disciplina dell'edilizia scolastica si intersecano più materie, quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni" (sentenze nn. 284 del 2016 e 62 del 2013). Ne è conseguita la necessità di coinvolgere le Regioni, a salvaguardia delle loro competenze costituzionali, nel procedimento di adozione del decreto attuativo. Né la mera previsione di una dichiarazione di disponibilità ad aderire all'operazione poteva ovviare alla totale estromissione delle Regioni dalla decisiva fase successiva, affidata al d.P.C.m., di assegnazione delle risorse e di fissazione dei criteri di selezione dei progetti. Dalla circostanza che il finanziamento interessi esclusivamente materie di competenza regionale concorrente, senza che venga in rilievo alcuna delle materie di legislazione esclusiva dello Stato, è derivata l'esigenza di assicurare il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel menzionato processo decisionale, da realizzare mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. La norma è stata così giudicata illegittima nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e della realizzazione di nuove scuole rispondenti ai requisiti di sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, hanno imposto, peraltro, di garantire continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie, restando, di conseguenza, salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti, avviati sulla base del d.P.C.m. adottato il 27 ottobre 2017 (sentenze nn. 50 del 2008, 423 del 2004 e 370 del 2003). Quanto al comma 627, esso istituisce, nello stato di previsione del Ministero dei beni culturali, il Fondo nazionale per la rievocazione storica, con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 e con la finalità di promuovere eventi, feste e attività e di valorizzare i beni culturali con la rievocazione storica; individua i soggetti, pubblici e privati, ammessi ad accedere alle risorse; e demanda a un decreto ministeriale (adottato il 25 settembre 2017) la determinazione dei criteri di accesso al Fondo. Gli interventi in tal modo finanziati attengono alla rievocazione storica, cioè "al richiamo alla memoria, alla riproposizione delle vicende e dei contesti del passato allo scopo di conservare, promuovere e valorizzare la memoria storica, quale componente del patrimonio culturale immateriale". Le riferite finalità sono ascrivibili a materie di legislazione concorrente. La necessità di applicare il principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto ministeriale è inequivocabilmente derivata dalla ricordata giurisprudenza sull'operatività di tale principio nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento incidente su materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenza n. 285 del 2005). Il mancato riscontro di competenze legislative esclusive statali ha imposto di assicurare, anche in questo caso, il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso al Fondo, attraverso la concertazione paritaria tra l'organo statale (il Ministro dei beni culturali) e la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione è stata, pertanto, dichiarata

illegittima nella parte in cui non prevedeva che il decreto ministeriale fosse adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

#### ***8.1.5.3. La previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – L'attrazione in sussidiarietà*.

#### ***8.1.5.4. Il finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

#### ***8.1.5.5. Il riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale***

La sentenza n. **137** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 il cui comma 1 dispone che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni ordinarie è riconosciuta alla Regione a condizione che essa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato – con successiva formalizzazione mediante intesa in sede di Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio seguente – l'avvenuta erogazione a ogni Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Governo e Regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 con cui si è delineato il quadro attuativo del riordino delle funzioni provinciali. La mancata imposizione di limiti alla spesa complessiva delle Regioni o fissazione di obiettivi di riequilibrio e contenimento non osta alla riconducibilità della norma denunciata ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Detta materia “non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di riorientare la spesa pubblica (...) per una complessiva maggiore efficienza del sistema”. Lo scopo della disposizione “è assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014 (...). Questo scopo è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo incentivante che subordina il riconoscimento di una quota del fondo per il trasporto pubblico locale all'erogazione delle risorse da parte delle regioni e, in questa logica, alla previsione può essere riconosciuta la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, rientrando in essa sia la fissazione delle modalità di verifica dei trasferimenti finanziari mediante le certificazioni e le conseguenti intese annuali entro termini prefissati, sia la subordinazione a tale verifica del riparto integrale del fondo, con la conseguenza di porre così in essere una penalizzazione per le regioni inadempienti. La circostanza che la norma possa costituire una prescrizione specifica rivolta alle regioni non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio”. “Anche per i meccanismi specifici individuati dalla norma impugnata è ravvisabile un rapporto di coesistenzialità con il principio di coordinamento perseguito, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di assicurare, mediante una misura a un tempo incentivante e sanzionatoria nei confronti delle regioni, i trasferimenti delle risorse per le funzioni conferite dalle regioni stesse alle province e alle città metropolitane, la specificazione puntuale della misura destinata allo scopo appare mezzo necessario al suo raggiungimento” (sentenza n. 38 del 2016). A sua volta, “la transitorietà della misura, quale ulteriore condizione legittimante l'esercizio della competenza statale in materia, risulta soddisfatta dall'espressa limitazione dell'efficacia della previsione al quadriennio 2017-2020”. La disposizione ha indubbia attinenza anche con il trasporto pubblico locale, materia di competenza residuale delle Regioni (sentenze nn. 211 e 30 del 2016, 452 del 2007, 80 del 2006 e 222 del 2005). Tuttavia, la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica prevale su tutte le competenze regionali, anche esclusive, e non determina un'indebita incidenza sull'autonomia regionale amministrativa e finanziaria. Inoltre, le ricorrenti non hanno offerto un'adeguata prova dell'impossibilità di svolgere le proprie funzioni per effetto della norma impugnata (sentenze nn. 239 e 89 del 2015, 26 e 23 del 2014). Quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, si è osservato che “la verifica delle risorse

erogate dalle regioni alle province e alle città metropolitane (...) non costituisce un obiettivo estraneo alla sede concertativa”. Infatti, “l’intesa in sede di Conferenza unificata è strumento idoneo – in applicazione di una scelta discrezionale dello stesso legislatore – al fine di accertare con metodo condiviso l’effettività delle erogazioni sulla base di dati e informazioni forniti dalle regioni e nel confronto di tutti gli enti interessati”. Né la norma contempla una forma di esercizio del potere sostitutivo statale *ex art. 120*, secondo comma, Cost. “Con la prevista deliberazione il Governo provvede definitivamente sul riparto tra le regioni di risorse statali, come sono quelle che costituiscono il fondo per il trasporto pubblico locale, nel caso in cui manchi l’intesa sulla certificazione regionale”. Poiché “il Governo esercita una funzione sua propria e non si sostituisce alle regioni nelle loro attribuzioni, (...) la norma che disciplina il relativo potere non deve necessariamente delineare un procedimento rispettoso dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevede particolari garanzie a tutela del contraddittorio con la regione per l’ipotesi in cui il Governo eserciti il suo potere sostitutivo”. Infine, sono state disattese le prospettate censure di irragionevolezza, poggianti su un erroneo presupposto interpretativo, poiché la norma “non fa automaticamente discendere la penalizzazione in essa prevista dalla verifica dei mancati trasferimenti a province e città metropolitane. Al contrario, (...) correttamente intesa, essa subordina l’accertamento dell’eventuale non imputabilità dell’inadempimento alla regione a un’adeguata valutazione da compiere o nella sede concertativa (...) o, nel caso di mancata intesa, in occasione della deliberazione del Consiglio dei ministri (...). La non imputabilità alla regione della mancata erogazione – ipotesi che potrebbe verificarsi in concreto (...) nell’ipotesi dell’omessa riassegnazione delle risorse versate allo Stato da province e città metropolitane – accertata in quelle sedi comporterà il riconoscimento della quota in favore della regione interessata. *A fortiori* ciò avverrà anche nei confronti di quelle regioni che, pur avendo certificato le erogazioni, non abbiano potuto ottenere il riconoscimento della quota a causa del mancato raggiungimento dell’intesa dovuto all’inadempimento di altre regioni”. La mancata fissazione di un termine per la deliberazione del Consiglio dei ministri non è stata reputata tale da comportare, di per sé, i paventati rischi di un trattamento differenziato fra le Regioni nella provvista delle risorse destinate al trasporto pubblico locale; né è stato considerato invocabile il principio dell’affidamento, per essere il legislatore statale intervenuto unilateralmente dopo l’Accordo dell’11 settembre 2014, poiché “un accordo non può condizionare l’esercizio della funzione legislativa” (sentenze nn. 205 del 2016, 160 del 2009 e 437 del 2001). La sentenza ha, invece, giudicato illegittimo, per violazione del principio di proporzionalità (art. 3 Cost.), il denunciato art. 39, nella parte in cui determinava la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla Regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all’entità della mancata erogazione a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l’esercizio delle funzioni ad esse conferite. Invero, detto principio, “se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione” (sentenze nn. 132 e 98 del 2015, 254 e 39 del 2014, 57 del 2013, 338 del 2011 e 333 del 2001), “tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell’autonomia regionale” (sentenze nn. 156 del 2015, 278 e 215 del 2010, 50 del 2008, 285 e 62 del 2005 e 272 del 2004). La rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non era di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti (“far sì che le regioni eroghino tempestivamente tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse conferite a province e città metropolitane”) ma poteva comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le Regioni subivano, anche per modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull’erogazione del servizio di trasporto pubblico locale e irragionevolmente identico a quello riservato alle Regioni responsabili di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di Province e Città metropolitane. La norma ha consentito di individuare nell’ammontare annuo delle risorse non erogate da ciascuna Regione il parametro cui commisurare proporzionalmente la decurtazione percentuale della quota, fino alla misura massima del 20 per cento già determinata dal legislatore, onde renderla adeguata all’effettiva rilevanza dell’inadempimento.

#### **8.1.5.6. Il riparto del fondo nazionale per le opere pubbliche nelle zone a rischio sismico**

La sentenza n. 137 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, quinto comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell’art. 41-*bis* del d.l. n. 50 del 2017 il cui comma 3 fissa i

criteri da seguire nell'assegnazione di contributi ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 relativamente a interventi di opere pubbliche, attribuendone la competenza al Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, senza prevedere il coinvolgimento delle Regioni. Alla specifica richiesta di introdurre un intervento diretto delle Regioni in sede di distribuzione delle risorse, si è replicato che, nell'adottare l'apposito decreto, "l'amministrazione non compie alcuna scelta né valutazioni di sorta, nemmeno di natura semplicemente tecnica". In particolare, "qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore dei comuni che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio"; e le informazioni sul fondo di cassa e sul risultato di amministrazione sono desunte dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto della gestione trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche. Pertanto, i contributi "sono assegnati a seguito della mera attività di accertamento, non complesso, di un dato contabile". Il principio di leale collaborazione "richiede il coinvolgimento regionale nelle scelte statali o nelle valutazioni anche non discrezionali oppure negli accertamenti complessi dello Stato, che possano incidere sull'autonomia regionale, mentre esso risulta non pertinente rispetto ad atti non complessi di mero accertamento di dati contabili" (sentenze nn. 77 del 2016, 273 e 42 del 2013, 265 e 143 del 2012 e 272 del 2005). Ove pure "si affermasse la necessità di coinvolgere la Conferenza unificata nella procedura di approvazione del decreto di assegnazione dei contributi, ciò non gioverebbe all'autonomia degli enti territoriali, visto che la loro interlocuzione in sede di riadozione del decreto non potrebbe influire sul suo contenuto".

## ***8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome***

### ***8.2.1. I tributi***

#### ***8.2.1.1. L'esenzione dall'IMU agricola per i terreni nei comuni montani o parzialmente montani (Regione Sardegna)***

La sentenza n. 17 ha dichiarato la non fondatezza di diverse questioni promosse – in via incidentale e in via principale dalla Regione Sardegna – con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015. Detta disposizione, modificando il regime di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, ha previsto, a decorrere dal 2015 (comma 1) e per il 2014 (comma 3), l'esenzione per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani nell'elenco dell'ISTAT (comma 1, lettera a), nelle isole minori (comma 1, lettera a-bis) e nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola (comma 1, lettera b). Rispetto alla normativa immediatamente precedente, il comma 1 riduce la platea dei Comuni esenti rispetto al novero originario, determinando così la produzione di un maggior gettito tributario, che viene compensato dalle variazioni operate dai successivi commi da 7 a 9 e acquisito dallo Stato in base agli importi determinati, per ciascun Comune, negli allegati A, B e C (questi ultimi due per l'anno 2014). La norma assicura che gli enti locali non subiscano alcuna riduzione di risorse, godendo in misura equivalente del maggior gettito diretto dell'IMU, frutto della riduzione delle esenzioni. Il descritto regime ha trovato applicazione solo negli anni 2014 e 2015, per effetto della legge n. 208 del 2015, che ha abrogato l'art. 1, commi da 1 a 9-bis, del d.l. n. 4 del 2015. Con specifico riguardo alle censure di natura competenziale promosse in via principale, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, lettera d) – in relazione agli artt. 51 del d.P.R. n. 348 del 1979 e 1 del d.lgs. n. 70 del 2004 – 7, 8, 10 e 56 dello statuto della Sardegna, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto la normativa censurata non interviene negli ambiti di competenza spettanti alla Regione autonoma Sardegna in virtù dello statuto di autonomia e della normativa di attuazione invocata. Infatti, – seguendo gli insegnamenti consolidati – la Corte spiega che «l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur "derivato" in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque "nella materia 'ordinamento tributario dello Stato', che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale" (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio (sentenza n. 121 del 2013). Ciò vale altresì per il relativo regime agevolativo, che costituisce

un'integrazione della disciplina del tributo (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010). Il mancato contrasto con quest'ultima esclude altresì quello degli impugnati commi 1 e 3 con l'art. 56 dello statuto speciale della Sardegna in ragione del mancato rispetto della procedura necessaria a derogarvi". Egualmente, la Corte respinge anche la lamentata violazione dello statuto speciale che consente la potestà di modulazione dell'imposizione, laddove prevede che «[l]a Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione: a) prevedere agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni d'imposta, deduzioni dalla base imponibile e concedere, con oneri a carico del bilancio regionale, contributi da utilizzare in compensazione ai sensi della legislazione statale; b) modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle». Infatti, la Corte ha già chiarito, con riferimento ad analoghe previsioni statutarie speciali, che la locuzione «relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità» si riferisce al caso in cui il gettito del tributo sia interamente devoluto all'ente autonomo (sentenze n. 2 del 2012, n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010). Poiché il gettito dell'IMU non è attribuito alla Regione Sardegna, non sussiste il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione rivendicata dalla ricorrente, né, evidentemente, il conseguente riverbero sull'autonomia finanziaria regionale. Parimenti, infondate sono anche le questioni prospettate in via principale in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., parametri non direttamente afferenti alla competenza regionale, ma su di essa ridondanti. Come costantemente affermato dalla Corte, la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari di qualsiasi specie costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore (ordinanza n. 46 del 2009), «censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» (*ex multis*, sentenza n. 177 del 2017), «a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata *in malam partem*» (sentenza n. 346 del 2003). Orbene, nella specie, la Corte osserva che non ricorre nessuna di tali ipotesi: nell'identificare l'ambito territoriale delle agevolazioni, il legislatore, utilizzando l'elenco dell'ISTAT, ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge in favore dei territori montani n. 991 del 1952, in base ai quali la "montanità" non viene correlata a esclusivi requisiti orografici di altitudine ma anche a connotati di bassa redditività (sentenza n. 370 del 1985), sfuggendo così alla censura di irragionevolezza e di contrarietà al principio di buon andamento (sentenze n. 11 del 2007, n. 254 del 1989 e n. 370 del 1985). Anche le censure riferite alla lesione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, non sono fondate. A tal proposito – posto che la disciplina dell'IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la Corte, come ripetutamente e costantemente affermato, esclude che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per la quale non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e, di più, afferma che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza (sentenze n. 280 del 2016, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009). Altre questioni riguardano la disciplina delle variazioni compensative di risorse nei confronti dei Comuni derivanti dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione. Ad avviso della Regione ricorrente, il regime così concepito – che, compensando il maggior gettito dell'IMU con le risorse altrimenti recuperate allo Stato dai Comuni, anche a valere sul Fondo di solidarietà comunale, sostituirebbe entrate certe con entrate incerte – sarebbe fondato su stime aleatorie e imprecise, senza peraltro consentire la correzione dell'ammontare complessivo delle variazioni, irrigidito negli importi normativamente indicati. Ne deriverebbe la violazione: a) del principio di veridicità dei bilanci e di copertura delle spese (art. 81 Cost.) e, di conseguenza, dell'autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119 Cost.), destinati a sopportare gli effetti della mancanza di risorse causata dalle norme censurate; b) degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., parametri attributivi della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, quest'ultima strettamente connessa a quella regionale; c) degli artt. 3 dello statuto speciale della Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto, in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, non sarebbero rispettati i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà attraverso il coinvolgimento della Regione nel procedimento previsto, essendo prescritto

solo quello delle autonomie locali attraverso le forme dell'intesa "debole". La Corte, primariamente, ribadisce che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle autonomie territoriali non comporta che non possano essere ridotte le risorse già assegnate, purché non si renda impossibile lo svolgimento delle funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 241 del 2012 e n. 138 del 1999), e siano coinvolti gli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2016) nella fase di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e della loro quantificazione. Sottolinea, inoltre, come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere probatorio di dimostrare l'irreparabile pregiudizio lamentato, quando lo stesso non sia direttamente evincibile dal testo normativo impugnato (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Sotto tale aspetto il ricorso della Regione autonoma Sardegna appare carente, poiché essa non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati. Ciò posto, rileva che le censure sono superabili, in quanto il legislatore ha posto rimedio a potenziali squilibri sia stabilendo la temporaneità e la sperimentalià delle disposizioni, sia predisponendo meccanismi correttivi degli eventuali scompensi (la cui mancanza in altre fattispecie ha fatto invece ritenere sussistente la lesione dell'autonomia finanziaria dell'ente territoriale, sentenze n. 188 e n. 129 del 2016). Le ragioni che hanno portato ad escludere la lesione dell'autonomia finanziaria locale consentono di superare le analoghe censure riferite all'autonomia finanziaria regionale. "A ciò si aggiunga che, nella fattispecie, si tratta di trasferimenti o contributi a carico del bilancio dello Stato, nell'ambito delle relazioni finanziarie che intercorrono tra lo stesso e i Comuni, e che, diversamente dalle autonomie speciali continentali, la Regione autonoma Sardegna non somministra "trasferimenti istituzionali" agli enti locali (sentenza n. 188 del 2016)". Infine, non fondate sono anche le censure riferite specificamente ai commi 9-bis e 9-quinquies, dell'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117 e 119 Cost., consistenti nel mancato coinvolgimento della Regione nei procedimenti di compensazione del minor gettito derivante dalla detrazione e di modificazione delle variazioni compensative all'esito delle verifiche previste. Sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost. in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali (art. 3 dello statuto della Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale) e il principio di sussidiarietà ricondotto all'art. 119 Cost. La Corte afferma che – poiché nella specie le risorse finanziarie non afferiscono a "trasferimenti istituzionali" ai Comuni da parte della Regione Sardegna, ma a contributi e a trasferimenti o assegnazioni finanziarie a carico del bilancio dello Stato, che esulano dalla competenza regionale in materia di ordinamento e di finanza degli enti locali - nella fattispecie non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, appunto, la sussistenza di una competenza regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017).

#### **8.2.1.2. Il riparto del gettito da imposizione locale immobiliare (Regione Friuli-Venezia Giulia)**

La sentenza n. **101** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016 per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.). La Corte premette che una questione siffatta riveste carattere di priorità logica, perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 231 del 2017). Aggiunge che "in tema di violazione del giudicato costituzionale «ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda "mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale" (sentenza n. 72 del 2013), ovvero "ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale" (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una "mera riproduzione" (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a "perseguire e raggiungere, 'anche se indirettamente', esiti corrispondenti" (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017)". Con riguardo alla questione decisa con la sentenza in esame, la disposizione impugnata prevede che «[i]l Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al

2015, per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare». Essa ripropone la norma dell'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 già dichiarata illegittima nella parte riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla sentenza n. 188 del 2016. In quel caso il legislatore statale, anziché conguagliare il preventivo accantonamento secondo il gettito effettivamente maturato dopo la sostituzione dell'ICI con l'imposta municipale propria (IMU) aveva proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell'accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria. Era così violato il principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia, principio fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010. Nel caso in esame, il legislatore statale con l'impugnato comma 519 ha perseguito – sia pure attraverso una diversa tecnica normativa – lo stesso risultato cui tendeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 188 del 2016. Infatti, il ridetto comma 519 – anziché prevedere i termini finanziari iniziali e finali di paragone del conguaglio tra le somme accantonate e il gettito effettivamente accertato, idonei a rendere effettivamente neutrali gli effetti della riforma fiscale – ripropone quale termine “convenzionale” «per gli anni dal 2012 al 2015» il gettito 2010, cioè il meno favorevole alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in ragione delle “oscillazioni” del gettito fiscale di tale Regione, dipendenti, tra l'altro, dalla sua posizione transfrontaliera; esso, inoltre, non prevede che la determinazione dei conguagli sia effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, attraverso la condivisione dei dati fiscali analitici, relativi ai periodi di imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio. Nel solco dei propri precedenti (sentenza n. 154 del 2017), è stato ribadito, inoltre, che “il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie. Anzi, una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate”.

### ***8.2.1.3. La tassa automobilistica regionale: le funzioni di accertamento e riscossione (Regione siciliana)***

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 17 e 36 dello statuto speciale e 117, commi secondo, lett. e), e terzo, Cost. – degli artt. 19, comma 1, della legge siciliana n. 24 del 2016 e 34 della legge siciliana n. 16 del 2017. La prima disposizione – introduttiva del comma 2-bis dell'art. 2 della legge regionale n. 16 del 2015 con cui la Regione ha istituito, dal 1° gennaio 2016, la tassa automobilistica regionale, sostitutiva di quella erariale previgente, ribadendone pedissequamente i relativi profili costitutivi – prevede che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo pagamento del tributo, decorsi i termini per il ravvedimento spontaneo, l'importo dovuto, comprensivo di interessi e sanzioni, venga immediatamente iscritto a ruolo. La seconda ha delimitato l'ambito di operatività del menzionato procedimento di accertamento e riscossione al triennio 2017-2019. Preliminarmente, la Corte ha tratteggiato la fisionomia del tributo, distinguendo la posizione delle autonomie speciali da quella delle Regioni ordinarie. La tassa automobilistica, dapprima trasformata da tassa sulla circolazione in tassa sulla proprietà, ha in seguito assunto la denominazione di tassa regionale: il relativo gettito e le funzioni di accertamento e riscossione sono stati attribuiti alle Regioni ordinarie, legittimate anche a incidere sulle aliquote entro un limite massimo stabilito dalla legge statale. Ciò nonostante, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che la tassa potesse ritenersi tributo proprio delle Regioni ordinarie (sentenze nn. 451 del 2007 e 455 del 2005), dando rilievo decisivo alla mancata devoluzione del potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo, la cui disciplina legislativa è stata ascritta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali (sentenze nn. 311, 297 e 296 del 2003). Siffatta lettura ha trovato continuità anche dopo la legge n. 42 del 2009 e il d.lgs. n. 68 del 2011, il cui art. 8, comma 2, impegna le Regioni a disciplinare la tassa automobilistica regionale, nei limiti di manovrabilità previsti dalla legislazione statale. Nemmeno nel nuovo contesto la tassa ha acquisito la natura di tributo regionale proprio, conservando inalterata la sua natura derivata (sentenze nn. 242 e 199 del 2016 e 288 del 2012). Diversamente, per le autonomie speciali non si può escludere che, in forza della potestà impositiva riconosciuta dai rispettivi statuti, esse introducano un tributo proprio, sostitutivo o distinto da quello erariale (sentenze nn. 118 del 2017 e 142 del 2012). In particolare, la Regione siciliana

ha il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze nn. 138 e 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.; ancora, può deliberare, con legge regionale, tributi propri, disciplinando in modo originale tutti gli elementi del prelievo, anche quelli fondamentali, nel rispetto dei principi del sistema tributario italiano. Tale ultimo limite, peraltro, si distingue da quello della necessaria osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost. per le Regioni ordinarie. L'autonomia legislativa riconosciuta dallo statuto speciale alla Regione in materia di imposizione fiscale appare più ampia di quella garantita alle Regioni ordinarie (sentenza n. 102 del 2008; ordinanza n. 250 del 2007). La legge siciliana n. 16 del 2015 ha disciplinato autonomamente il tributo in questione, introducendo una disciplina espressamente volta a sostituire quella erariale e assumendo direttamente le funzioni amministrative di controllo e riscossione. Essa ha così mutato la natura della tassa automobilistica riscossa in Sicilia che da tributo derivato (sentenza n. 135 del 2012) è divenuta tributo proprio, analogamente a quel che è accaduto nella Provincia autonoma di Trento (sentenza n. 118 del 2017). La riconosciuta nuova natura del tributo ha comportato la non pertinenza dell'evocato art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, Cost. In ordine al rispetto dei parametri statutari, si è osservato che le disposizioni censurate non danno luogo a distonie di sistema con la tipologia e la struttura degli istituti tributari statali; piuttosto, la disciplina siciliana "appare in armonia con lo spirito del sistema tributario dello Stato" (sentenze nn. 102 del 2008 e 304 del 2002), "dando corpo ad un modulo procedimentale di determinazione della pretesa tributaria che si rivela omogeneo ad altre ipotesi impositive previste dalla legislazione statale, caratterizzate da analoghi profili strutturali nel verificare il corretto adempimento della prestazione tributaria". Secondo la disciplina impugnata, il ruolo, che conferisce all'obbligazione tributaria forza esecutiva, non viene preceduto da alcun atto partecipativo destinato al contribuente: si forma unilateralmente per determinazione amministrativa, al semplice riscontro dell'omissione, inesattezza o intempestività del pagamento. Il contribuente acquisisce contezza della pretesa azionata dall'ente impositore solo per il tramite della cartella di pagamento; e avverso la cartella può proporre ricorso per vizi che afferiscono non solo alla stessa e al ruolo che la giustifica, ma anche all'*an* della pretesa tributaria. Un simile accertamento "è connotato da una evidente semplicità di contenuti, risolvendosi in un mero controllo cartolare". La definizione della pretesa "riposa infatti, di regola, sulla spontaneità di adempimento del contribuente, chiamato a provvedere al pagamento senza sollecitazione alcuna, sulla base delle scadenze indicate e dei parametri di commisurazione determinati, secondo canoni standard, dalla norma impositiva. In caso di inadempimento, la determinazione della pretesa tributaria da attuare – che mantiene comunque una sua autonomia rispetto alla successiva fase esecutiva – passa attraverso l'esame delle risultanze del PRA, comunicate all'ente impositore dal relativo tenentario (...); e si correla, dunque, ad una indagine documentale elementare, realizzata tramite il controllo incrociato tra gli elementi attestanti la titolarità del mezzo e i flussi informativi inerenti il puntuale adempimento della prestazione richiesta. Spicca, sotto questo profilo, la particolare attendibilità del dato documentale destinato ad attestare la riferibilità soggettiva del relativo presupposto impositivo, derivante da un pubblico registro formato su iniziativa dello stesso contribuente (su impulso del quale si procede alle relative iscrizioni e trascrizioni). Ciò finisce per riconoscere alle emergenze documentali poste alla base della formazione del ruolo un rilevante grado di verosimiglianza quanto alla corretta imputazione soggettiva del tributo: a fronte della evidente modestia tecnica della fase amministrativa di determinazione del dovuto (sentenze n. 62 del 1998 e n. 233 del 1996) e in considerazione del grado di affidabilità del procedimento che porta alla formazione unilaterale del titolo (ordinanza n. 111 del 2007), si neutralizzano, in coerenza, i margini di utilità che potrebbero derivare da una partecipazione attiva del contribuente alla fase che precede l'iscrizione a ruolo del tributo". Nel tempo, il sistema tributario statale è stato interessato da una tendenziale unificazione delle fasi di accertamento e riscossione: in plurime ipotesi il ruolo e la cartella hanno perso la loro connotazione esclusivamente esecutiva per esprimere anche la fase (se non di accertamento, quantomeno) di liquidazione della pretesa. Tale rilievo ha confortato la compatibilità del modulo delineato dalla norma siciliana con il sistema tributario statale che contempla la possibilità di procedere all'immediata iscrizione a ruolo senza prevedere alcuna forma di partecipazione preventiva del contribuente, ogni qualvolta la verifica dell'inadempimento si riveli immune da valutazioni interpretative, come tipicamente accade nella fattispecie della dichiarazione non seguita dal versamento del dovuto. L'immediata iscrizione a ruolo prevista dalla denunciata disciplina "si lega ad un tributo il cui profilo determinativo, in caso di inadempimento, emerge *per tabulas*, attraverso meri riscontri documentali"; l'inserzione della liquidazione del tributo nella fase di formazione del ruolo

“appare, quindi, giustificata da una azione amministrativa di determinazione del dovuto priva di significativi margini di discrezionalità interpretativa”; e il sacrificio del contraddittorio preventivo con il contribuente risulta adeguatamente compensato dalla possibilità, per quest’ultimo, di fare valere l’insussistenza della pretesa sia in via amministrativa, sollecitando un annullamento in autotutela, sia in sede giudiziaria, anche tramite l’eventuale attivazione della tutela cautelare. La crisi procedimentale realizzata dalle norme censurate “compensa adeguatamente l’esigenza collettiva di ottimizzazione della esazione fiscale con quelle di difesa del contribuente, senza porsi in termini di incompatibilità con il sistema tributario statale, il quale prevede ipotesi di regolamentazione non dissimili in presenza di presupposti analoghi”.

## **8.2.2. I principi e le regole contabili**

### **8.2.2.1. La contabilizzazione dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (Province di Trento e di Bolzano)**

La sentenza n. 94 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015, promosse dalle Province di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 79, 80, 81 e 107 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, nonché in relazione agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992 e all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Il comma 709 dell’art. 1 stabilisce che «[a]i fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell’art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione». Lo scrutinio del comma 709 non può essere considerato a sé stante, ma richiede l’analisi delle disposizioni cui esso rinvia, per verificare se esse effettivamente esprimano principi di coordinamento della finanza pubblica oppure, come sostengono le ricorrenti, contengano norme specifiche e dettagliate. A tal proposito, la Corte ribadisce che l’autoqualificazione operata dal legislatore è priva di carattere precettivo e non determina alcun effetto vincolante (*ex plurimis*, sentenze n. 121 e n. 39 del 2014), mentre è l’esame analitico del «contenuto normativo», dell’«oggetto» e dello «scopo» della singola disposizione che ne delinea il significato precettivo (sentenza n. 39 del 2014). Le censure relative all’art. 1, commi 711, secondo periodo, e 730 riguardano gli istituti dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato. Il secondo periodo dell’art. 1, comma 711, della legge n. 208 del 2015 prevede che, «[l]imitatamente all’anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all’indebitamento». Il comma 730 del medesimo articolo dispone che, «[a]i fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 728, le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Per i medesimi fini, gli enti locali comunicano all’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all’Unione delle province d’Italia (UPI) e alle regioni e alle province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell’economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell’equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731. Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710». Le Province ricorrenti lamentano che con le norme impugnate il legislatore statale avrebbe escluso la collocazione del fondo pluriennale vincolato tra le poste di entrata e di spesa valevoli ai fini del rispetto dell’equilibrio di bilancio. Analoga sorte avrebbe riguardato l’avanzo di amministrazione. Ciò determinerebbe per talune realtà territoriali, tra le quali le Province ricorrenti, un rilevante impatto, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura. Infatti, sia l’avanzo di amministrazione che il fondo pluriennale vincolato comportano la conservazione di risorse accertate in esercizi precedenti per una diacronica utilizzazione secondo le finalità programmate nei predetti antecedenti programmi. Tanto premesso, la Corte ricorda come la normativa in esame sia stata assoggettata a interpretazione adeguatrice

con le precedenti sentenze n. 247 e n. 252 del 2017 e, dunque, ritiene che le questioni non sono fondate nei sensi che essa così specifica: “L’art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015 detta prescrizioni di natura procedurale che si inseriscono nell’ambito del cosiddetto patto di solidarietà tra enti territoriali, disciplinato dall’art. 1, commi da 728 a 732, della medesima legge. Tale patto consente agli enti locali di ricorrere all’indebitamento per finanziare spese di investimento, a condizione che sia rispettato un duplice requisito: a) la definizione di appositi piani di ammortamento; b) il rispetto, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, dell’equilibrio di bilancio. Il patto di solidarietà permette il ricorso all’indebitamento per spese di investimento purché sia rispettata la regola posta dal citato comma 728 – a sua volta riproduttiva dell’art. 10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione) – ma pretende il rispetto dell’obiettivo finanziario a livello regionale, mediante un contestuale miglioramento compensativo, di pari importo, del saldo dei restanti enti locali della Regione e delle Province ricorrenti. Pertanto – come già rilevato – il combinato delle disposizioni impugnate, malgrado una non perfetta corrispondenza, risulta sostanzialmente analogo a quello già scrutinato da questa Corte a proposito delle norme introdotte dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in tema di utilizzazione dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato. Con i ricorsi iscritti ai numeri 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi dell’anno 2016 era stato, infatti, impugnato, l’art. 1, comma 1, lettere b) ed e), della legge n. 164 del 2016 sulla base dell’assunto secondo cui tale norma avrebbe precluso l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze. Con due distinte pronunce (sentenze n. 252 e n. 247 del 2017) questa Corte ha respinto tale interpretazione, adottandone un’altra costituzionalmente adeguata. Quanto all’avanzo di amministrazione, è stato affermato che le intese in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione «costituiscono [...] lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all’intero comparto regionale. [...] [S]e è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l’immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l’avvio dell’intesa dovrebbe comportare. [...] Alla stregua di tali considerazioni [...] non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione. [...] Egualmente infondata è l’ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria. La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell’intesa» (sentenza n. 252 del 2017); e che «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali» (sentenza n. 247 del 2017). Per quel che riguarda il fondo pluriennale vincolato, è stato in quella sede ribadito che «accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall’ente territoriale. Pertanto, l’iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell’entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato. [...] [L]a qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell’istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un’eterogenesi semantica e funzionale senza violare l’art. 81 della Costituzione» (sentenza n. 247 del 2017). In definitiva, la disciplina in esame, analogamente a quella introdotta dalla legge n. 164 del 2016, non comporta un’ablazione né dell’avanzo di amministrazione, né del fondo pluriennale vincolato, i quali, in conformità alla loro specifica disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, sono rimasti anche per l’anno 2016 nella disponibilità degli enti territoriali titolari, fermo restando l’obbligo procedimentale del tentativo di intesa per eventualmente commutare l’avanzo di amministrazione in spazio finanziario conferibile a diversa amministrazione in ambito regionale”.

**8.2.2.2. L'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato nel bilancio degli enti territoriali: il principio della copertura delle spese di natura pluriennale, quale assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi (Regione Friuli-Venezia Giulia)**

La sentenza n. **101** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016, "nella parte in cui stabilisce che a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza". La questione era stata prospettata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia di Trento, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119, Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza, oltre che ai parametri contenuti nei rispettivi statuti. La Corte, primariamente, fa una premessa inerente alla pregressa giurisprudenza costituzionale e al contesto in cui si colloca la norma scrutinata. In particolare cita le sentenze n. 247 e n. 252 del 2017 in ordine all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2016, nelle quali è stata data un'interpretazione adeguatrice della norma stessa. Tanto premesso, la Corte afferma che nella specie – a differenza di quanto ritenuto nelle richiamate sentenze n. 247 e n. 252 del 2017 in ordine all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2016 – una lettura logico-sistematica della disposizione impugnata esclude la possibilità di un'interpretazione adeguatrice. La norma stabilisce che «[a] decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente». Essa, dando attuazione al contenuto delle disposizioni precedentemente oggetto di interpretazione adeguatrice, stabilisce che dal 2020 «tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». La formulazione lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, e ciò in contrasto con l'interpretazione adeguatrice seguita nella sentenza n. 247 del 2017. La Corte - rilevato un deficit di trasparenza della normativa, bisognoso di un tempestivo e definitivo superamento – afferma che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi. La sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a

legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016). La riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015). La sentenza, a margine dell'ampia motivazione, aggiunge alcune precisazioni circa gli effetti della pronuncia e delle precedenti (sentenze n. 247 e n. 252 del 2017), in ordine agli equilibri della finanza pubblica allargata: «Per quel che riguarda l'impiego dell'avanzo di amministrazione, è stato già affermato che, sia nel caso in cui venga volontariamente destinato a liberare spazi finanziari in ambito regionale (sentenza n. 252 del 2017), sia nel caso in cui venga impiegato dall'ente titolare, il saldo di tali opzioni risulterà comunque pari a zero, poiché entrambe sono ancorate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero (ferma restando l'utilizzazione dell'avanzo vincolato alle scadenze e per gli scopi previsti dal "vincolo"), e, nell'ambito di tale grandezza, si espandono e si riducono in modo complessivamente circoscritto. Parimenti, il fondo pluriennale vincolato è strutturato proprio in modo da preservare l'equilibrio complessivo tra risorse e fabbisogno di spesa, malgrado l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti (art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»). È evidente, tuttavia, che gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto. Per questo motivo il legislatore ha previsto puntuali controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali (procedura di parifica per i rendiconti regionali, controllo *ex art.* 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto del 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, sui rendiconti degli enti locali). Peraltro, le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali sono state recentemente oggetto di pronuncia della Corte di cassazione, la quale le ha inquadrate nelle fattispecie penali di falsità ideologica di cui agli artt. 479 e seguenti del codice penale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 marzo 2018, n. 14617). Inoltre, questa Corte ha sottolineato (sentenza n. 274 del 2017) che gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, cioè le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha prodotto gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci a causa delle mancate verifiche delle relative coperture. I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione, in quanto legati a una serie di variabili negative – tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi – in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria dell'ente. Al contrario, l'avanzo di amministrazione correttamente accertato – come sostenuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – determina la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili sia direttamente che per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale. In definitiva, la tutela del principio di "neutralità finanziaria" rivendicato dalle ricorrenti coincide proprio con la modifica in parte qua della disposizione impugnata e, pertanto, alla luce delle esposte considerazioni gli effetti della presente declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 – nei termini precedentemente specificati – non comportano aggravii alle complessive risultanze della finanza pubblica allargata da parte delle gestioni di bilancio degli enti territoriali».

### **8.2.3. Il contributo alla finanza pubblica**

#### **8.2.3.1. La tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata e il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica (Province di Trento e di Bolzano)**

La sentenza n. 94 – che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015, promosse dalle Province di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117 e 119

Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 79, 80, 81 e 107 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, nonché in relazione agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992 e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 – ha scrutinato, in relazione ai medesimi parametri, anche la questione dell'art. 1, comma 723, lettera a), terzo periodo, della legge n. 208 del 2015, pervenendo anche qui ad una dichiarazione di non fondatezza. La disposizione stabilisce che, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, «gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato». La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo in cui si colloca la disposizione impugnata, afferma che è possibile un'interpretazione *secundum Constitutionem*, in base al principio generale più volte dichiarato, secondo cui la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006). Argomenta la Corte: “È vero – come sostenuto dalle ricorrenti – che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di «parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati» (sentenza n. 40 del 2014). Tuttavia, il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti territoriali provinciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici assegnati alla finanza provinciale, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite a un ordinato normativo di matrice provinciale – commesse dagli enti locali. Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale – non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate”.

### ***8.2.3.2. Il conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica: coordinamento informativo e sistema sanzionatorio (Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. **101** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale. La disposizione prevede che «[a] decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208». La Corte, riconosciuta l'ambiguità della normativa a causa dei continui rinvii ad altre disposizioni potenzialmente antagoniste, afferma che tuttavia è possibile rinvenire in queste una comune *ratio*. Si tratta di due complementari principi, già affermati dalla giurisprudenza costituzionale: a) per quel che riguarda il sistema informativo, non sono lesivi dell'autonomia degli enti locali «gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni, [...] che debbono necessariamente rispettare criteri di omogeneità ai fini della comparazione e del consolidamento dei dati. E, una volta riconosciuta la competenza del Ministero a provvedere al coordinamento informativo, non ha fondamento la censura secondo cui si attribuirebbe ad esso una potestà [normativa, nel caso in esame] fuori dalle materie di competenza statale esclusiva»

(sentenza n. 36 del 2004); b) per quel che attiene al sistema sanzionatorio, «[l]a finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004). Ne consegue che – anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica – non può essere ipotizzata «una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto [...] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004). Alla luce di questi principi, la Corte deduce che nessuna delle disposizioni richiamate dalla norma impugnata abbia mai comportato l’esonero, per gli enti territoriali delle autonomie speciali, dagli obblighi informativi relativi alle esigenze della finanza pubblica allargata e neppure dal sistema sanzionatorio delle infrazioni, ferme restando le peculiarità dell’ordinamento finanziario di tali autonomie. Ne consegue che “che adempimenti, obiettivi e sanzioni devono essere parametrati, nell’ambito delle autonomie speciali, alla peculiare disciplina dei singoli statuti e degli accordi stipulati con lo Stato. Sotto tale profilo, il sistema sanzionatorio nazionale deve essere rapportato alla specifica disciplina degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, così come i proventi delle sanzioni eventualmente applicate devono confluire nelle casse regionali, anziché in quelle statali, dal momento che è la Regione stessa a finanziare i medesimi enti locali e a rispondere per il mancato conseguimento dell’obiettivo macroeconomico assegnato su base regionale. Analogo discorso vale per la “certificazione dei saldi” da parte degli enti locali operanti nel territorio dell’autonomia speciale”.

### ***8.2.3.3. Le sanzioni applicate agli enti locali per il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica: spettanza alle autonomie speciali (Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. **101** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 1, comma 475, lett. a) e b), della legge n. 232 del 2016 nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l’importo della sanzione per il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali. La disposizione impugnata è lesiva della competenza in materia di finanza locale delle autonomie speciali, alle quali è demandato il finanziamento dei propri enti e la responsabilità dell’obiettivo macroeconomico assegnato. In tema di sanzioni agli enti locali insistenti sui territori delle Province di Trento e di Bolzano, la Corte ricorda di aver già affermato, nella sentenza n. 94 del 2018, il principio (valido anche per la Regione Friuli-Venezia Giulia) dell’infedeltà di un comune regime sanzionatorio: «la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell’accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l’altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all’attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi assegnati alla finanza provinciale. Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell’accordo – assumono così carattere di “parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati” (sentenza n. 40 del 2014). Tuttavia il carattere generale e infedeltà dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all’entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite ad un ordito normativo di matrice regionale o provinciale – commesse dagli enti locali. Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di infedeltà delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale [e regionale] – non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate». Ciò posto, la Corte conclude che l’infedeltà di un regime sanzionatorio comune per tutti gli enti locali, posto dal legislatore statale, non comporta che si possa privare le casse delle autonomie - cui è demandato il finanziamento dei propri

enti e la responsabilità dell'obiettivo macroeconomico assegnato - dell'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali.

#### **8.2.3.4. La riserva allo Stato della definizione delle sanzioni a carico degli enti locali (Provincia autonoma di Trento)**

La sentenza n. **124** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 79, comma 3, dello statuto speciale e 117, terzo comma, Cost., l'art. 10, comma 2, lett. d), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 20 del 2016, nella parte in cui introduceva nell'art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge provinciale n. 27 del 2010 le parole “, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali”. L'art. 1, comma 475, lett. a) e b), della legge n. 232 del 2016, evocato quale parametro interposto, è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 101 del 2018 nella parte in cui prevedeva che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia fossero tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali. Nella motivazione si è precisato, “in tema di sanzioni agli enti locali insistenti sui territori delle Province autonome”, che la materia della finanza provinciale è ispirata al principio dell'accordo, manifestatosi attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. La vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – “ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti” – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi assegnati alla finanza provinciale. “Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati (sentenza n. 40 del 2014). Tuttavia il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni (...) commesse dagli enti locali”. “Dal costante orientamento di questa Corte sui confini tra competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e competenza statutaria delle autonomie speciali in tema di finanza locale (*ex plurimis*, sentenze n. 94 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 425 del 2004) emerge in modo inequivocabile come la definizione delle sanzioni applicabili spetti allo Stato, dal momento che, per quel che attiene al sistema sanzionatorio, la finanza delle Regioni a statuto speciale è (...) parte della finanza pubblica allargata nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica (...). Ne consegue che – anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica – non può essere ipotizzata una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto (...) che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata”. “In tal senso va letta la locuzione «fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» contenuta nell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige. In sostanza la norma statutaria riconosce le prerogative del legislatore statale finalizzate ad assicurare la contestuale conformità dei comportamenti degli enti appartenenti alla finanza pubblica allargata che nel caso di specie si concretizzano nella predisposizione di un meccanismo di deterrenza unitario per le violazioni degli obblighi afferenti alla finanza stessa. Coerente con tale principio è la formulazione del comma 475 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, nel testo risultante dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale (...). In quanto espressivo del principio di uniformità delle sanzioni sull'intero territorio nazionale, esso riflette la competenza statale relativa all'art. 117, terzo comma, Cost.”.

#### **8.2.3.5. Il contributo regionale al finanziamento del fabbisogno standard nazionale del Servizio sanitario regionale (il principio pattizio)**

La sentenza n. **103** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, sollevate da diverse Regioni a statuto speciale con riferimento a molteplici parametri, dell'art. 1, commi 392, 394 e 528 della legge n. 232 del 2016, che danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, avente ad oggetto il

contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016. L'art. 1, comma 392, ridetermina il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, per il 2017 e 2018, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 e 114.000 milioni di euro, sulla base della menzionata intesa; per il 2019 stabilisce che il livello di finanziamento sia pari a 115.000 milioni di euro; prescrive, infine, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome assicurino gli effetti finanziari così previsti, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome, viene espressamente salvaguardato l'accordo sottoscritto con il Governo in data 15 ottobre 2014. Il comma 394 dispone che con gli accordi di cui al precedente comma 392 le Regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016, e che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, «all'esito degli accordi sottoscritti», il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attui quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario. Il comma 528, infine, estende al 2020 il contributo alla finanza pubblica già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, includendo, tra le modalità dell'intervento sostitutivo statale, «la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate». Secondo le ricorrenti, le norme impugnate imporrebbero alle Regioni ad autonomia speciale un concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, gravandole illegittimamente di un contributo al risanamento di un settore che esse invece finanziano autonomamente, senza oneri a carico del bilancio statale. La Corte ha ritenuto non fondate le questioni, che muovono da un comune presupposto interpretativo non rispondente alla lettera ed alla *ratio* delle disposizioni impugnate. Pur essendo vero che l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 – alla cui intesa attuativa stipulata in data 11 febbraio 2016 le disposizioni impugnate mirano a dare concreta applicazione – impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali, tuttavia la sentenza n. 154 del 2017 ha chiarito che per esse è espressamente salvaguardato il metodo pattizio, prevedendosi la necessità della stipula di un'intesa bilaterale. I censurati commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016 non derogano affatto a tale schema, costituendone, invece, coerente e logico sviluppo. Il comma 392, infatti, «ha semplicemente ribadito l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, imponendo alle ricorrenti di assicurare gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017». Il comma 394 conferma «la necessità degli accordi bilaterali affinché le Regioni ad autonomia speciale assicurino il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016», intesa che ha individuato il fondo sanitario nazionale come oggetto del contributo al risanamento per le sole Regioni ordinarie, rinviando ad intese bilaterali con lo Stato la definizione del contributo a carico delle autonomie speciali. La suddetta disciplina rispetta il principio secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze nn. 125 del 2015 e 341 del 2009). Pertanto, le disposizioni censurate «non impongono alle autonomie speciali alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e neppure la riduzione del finanziamento che esse assicurano autonomamente al proprio servizio sanitario regionale, con 'storno' delle così prodotte economie di spesa al bilancio dello Stato», ma «si limitano a ribadire l'obbligo di assicurare i medesimi effetti finanziari, a titolo di (ulteriore) contributo alla finanza pubblica, senza indicare il relativo ammontare gravante su ciascuna di esse né l'ambito di incidenza».

#### ***8.2.4. Il sistema dei fondi statali per il finanziamento degli enti locali (Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. 101 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 479, lett. a), e 483, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 Cost., 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia di Trento. Il comma 479 prevede che «a) alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b), per essere destinate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le

regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469. Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio». Il comma 483 stabilisce che «[p]er le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato». Le censure sono proposte in via cautelativa qualora non si ritenesse prevalente la clausola di "non applicabilità" contenuta nel comma 483 – peraltro abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2018 – laddove si dovesse intendere che le autonomie speciali siano coinvolte nel sistema sanzionatorio previsto dal comma 475 ma non in quello premiale, previsto dal comma 479. La Corte osserva che le ricorrenti – mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista – non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali.

## **Capitolo IV**

# **La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale**

### **Sezione I**

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

##### **1. I presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nell'ambito del giudizio di costituzionalità (il dubbio sul significato del diritto sovranazionale e la pregiudizialità della questione "europea")**

Gli appellanti nel giudizio *a quo* "hanno chiesto a questa Corte – qualora le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti – di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per verificare la compatibilità con i trattati di soglie d'accesso facoltative, variabili e nazionali, non stabilite nell'ambito di una procedura uniforme *ex art. 223* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (...). L'istanza deve essere respinta. Davanti al giudice *a quo* era stato censurato il contrasto tra l'atto elettorale europeo e le norme dei trattati, ma il Consiglio di Stato, rilevata la conformità delle norme legislative italiane censurate all'atto elettorale europeo, ha rinviato al merito l'esame degli argomenti con cui gli appellanti dubitano della stessa conformità del richiamato Atto di Bruxelles con i sopravvenuti principi e disposizioni di cui al Trattato di Lisbona, e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e dell'art. 22 della legge n. 18 del 1979 con esclusivo riferimento agli artt. 1, 3 e 48 Cost., senza, quindi, alcun richiamo delle norme dei trattati dell'Unione europea. Per questa ragione, la questione della compatibilità con i trattati del sistema di soglie facoltative, variabili e nazionali non è pregiudiziale alla decisione della questione di costituzionalità che questa Corte è chiamata a decidere, come del resto le stesse parti private prospettano là dove chiedono il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea solo per l'ipotesi in cui le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti, ponendo dunque la questione europea in un rapporto di subordinazione e non di pregiudizialità rispetto a quella di costituzionalità. Occorre ricordare comunque che, con riferimento alla medesima questione della conformità dell'atto elettorale europeo ai trattati, questa Corte, già nella sentenza n. 110 del 2015, ha affermato che non vi è (...) alcuna questione pregiudiziale da rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008)". Così la sentenza n. 239.

##### **2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (il caso della disciplina delle banche popolari: esclusione)**

La sentenza n. 99 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, in materia di riforma della disciplina delle banche popolari. La norma era impugnata laddove prevede che nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, quando ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Con la medesima sentenza la Corte ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla validità della normativa europea ai sensi dell'art. 267, terzo comma, TFUE, come richiesto, in via subordinata alle altre conclusioni, dai soci della Banca Popolare di Sondrio e della Banca Popolare di Milano costituiti in giudizio, per supposta violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE). Queste le argomentazioni della Corte: "Misure comportanti sacrifici per i diritti degli azionisti e dei creditori

subordinati di società bancarie non determinano una ingerenza sproporzionata e intollerabile nel diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 17 CDFUE, quando esse perseguono l'obiettivo della stabilità finanziaria e non possono arrecare ai soggetti sacrificati un pregiudizio maggiore di quello che essi subirebbero in caso di procedura di fallimento conseguente alla mancata adozione delle misure stesse (nel senso della prevalenza delle ragioni di stabilità finanziaria sul diritto di proprietà degli azionisti e dei creditori subordinati delle banche, possono intendersi, sia pure con riferimento a situazioni diverse da quella in esame, Corte di giustizia UE, sentenza 8 novembre 2016, Grande sezione, in causa C-41/15, Gerard Dowling e altri, in tema di ricapitalizzazione di una banca in crisi mediante la sottoscrizione di nuove azioni da parte dello Stato, con sacrificio del diritto di opzione dei soci; nonché sentenza 20 settembre 2016, Grande sezione, in cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, Ledra Advertising Ltd e altri, in tema di azzeramento e conversione delle passività ai fini della ristrutturazione e risoluzione delle banche cipriote). Argomenti del tutto simili possono essere riferiti all'ipotesi della limitazione al rimborso anticipato delle azioni, in quanto anche in questo caso il sacrificio è imposto, come visto, allo scopo di consentire il rispetto dei requisiti patrimoniali di vigilanza cui è sotteso l'interesse pubblico alla stabilità del sistema bancario e finanziario nel suo complesso, ma anche l'obiettivo di evitare, a tutela di investitori e depositanti, che la banca possa cadere in una procedura di risoluzione". Per una completa disamina della questione si veda la voce *La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso* in *I rapporti economici – La proprietà*.

### ***3. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della "regola Taricco" (seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)***

La Corte con l'ordinanza n. 24 del 2017 dispose un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per l'interpretazione relativa al corretto significato da attribuire all'art. 325 TFUE e alla sentenza Taricco. La Grande sezione della Corte di giustizia, con sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A. S. e M. B., ha affermato che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco", viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato. Con la presente sentenza n. 115, la Corte riassume il giudizio che aveva dato luogo al rinvio pregiudiziale e dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 130 del 2008, sollevate dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, e dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. In essa – ribadito che il giudice nazionale competente a saggiare la compatibilità della "regola Taricco" con il principio di determinatezza in materia penale è in via esclusiva la Corte costituzionale, e che il ruolo essenziale che riveste il giudice comune consiste nel porre il dubbio sulla legittimità costituzionale della normativa nazionale che dà ingresso alla norma europea generatrice del preteso contrasto - afferma che alla luce del chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza M.A. S., tutte le questioni sollevate dai rimettenti risultano non fondate, perché, a prescindere dagli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti, la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarrata la strada senza eccezioni all'ingresso della "regola Taricco" nel nostro ordinamento. Ad illustrare tale conclusione la Corte ricorda quanto aveva già osservato con l'ordinanza n. 24 del 2017: "Un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza. La prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999). Ciò posto, appare evidente il deficit di determinatezza che caratterizza, sia l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE (per la parte da cui si evince la "regola Taricco"), sia la "regola Taricco" in sé. Quest'ultima, per la porzione che discende dal paragrafo 1 dell'art. 325 TFUE, è irrimediabilmente indeterminata nella definizione del «numero considerevole di casi» in presenza dei quali può operare, perché il giudice penale non dispone di alcun criterio applicativo della legge che gli consenta di trarre da

questo enunciato una regola sufficientemente definita. Né a tale giudice può essere attribuito il compito di perseguire un obiettivo di politica criminale svincolandosi dal governo della legge al quale è invece soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.). Ancor prima, è indeterminato l'art. 325 TFUE, per quanto qui interessa, perché il suo testo non permette alla persona di prospettarsi la vigenza della "regola Taricco". La sentenza M.A. S. ha enfatizzato, a tal proposito, la necessità che le scelte di diritto penale sostanziale permettano all'individuo di conoscere in anticipo le conseguenze della sua condotta, in base al testo della disposizione rilevante, e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici (paragrafo 56). Perlomeno nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia, ciò avvalorava (finanche in seno al diritto dell'Unione, in quanto rispettoso dell'identità costituzionale degli Stati membri) l'imprescindibile imperativo che simili scelte si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati. Rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo. Il principio di determinatezza ha una duplice direzione, perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque «una percezione sufficientemente chiara ed immediata» dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenze n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 1992). Pertanto, quand'anche la "regola Taricco" potesse assumere, grazie al progressivo affinamento della giurisprudenza europea e nazionale, un contorno meno sfocato, ciò non varrebbe a «colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008)". La Corte, poi, esclude la possibilità di ricavare in via interpretativa regole sul regime legale della prescrizione: "Se è vero che anche «la più certa delle leggi ha bisogno di "letture" ed interpretazioni sistematiche» (sentenza n. 364 del 1988), resta fermo che esse non possono surrogarsi integralmente alla praevia *lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone «la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988). Ciò è come dire che una scelta relativa alla punibilità deve essere autonomamente ricavabile dal testo legislativo al quale i consociati hanno accesso, diversamente da quanto accade con la "regola Taricco". Fermo restando che compete alla sola Corte di giustizia interpretare con uniformità il diritto dell'Unione, e specificare se esso abbia effetto diretto, è anche indiscutibile che, come ha riconosciuto la sentenza M.A. S., un esito interpretativo non conforme al principio di determinatezza in campo penale non possa avere cittadinanza nel nostro ordinamento".

Questioni del tutto analoghe a quelle decise dalla sentenza n. 115 sono state dichiarate manifestamente infondate, anche in riferimento all'art. 111 Cost., dall'ordinanza n. 243.

#### ***4. La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato)***

La sentenza n. 142 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 130 del 2008, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 101 e 104 Cost., nella parte in cui, ai sensi dell'art. 288 TFUE, come costantemente interpretato dalla Corte di Giustizia, si prevede che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, divenuta inoppugnabile dinnanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante in tutti i suoi elementi, anche per i giudici nazionali; e, ai sensi dell'art. 267 TFUE, come interpretato nella sentenza della CGUE, 30 settembre 2003, causa 224/01, si prevede che nell'attività interpretativa il giudice debba tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali. Alle censure di violazione dei principi supremi di soggezione del giudice soltanto alla legge e di indipendenza della magistratura nonché del diritto di accesso del cittadino a un giudice indipendente e imparziale la Corte ha opposto un'esaudiva ricognizione del regime di tutela avverso le decisioni della Commissione europea in materia di aiuti di Stato (rilevante nel caso di specie). In linea di principio, l'art. 107 TFUE vieta, perché incompatibili con il mercato interno, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri. Tuttavia, il divieto non è assoluto e incondizionato, essendo previste due categorie di deroghe: da un lato, le ipotesi di compatibilità di pieno diritto, ricorrendo le quali la Commissione non ha poteri discrezionali in merito; dall'altro, i casi di aiuti potenzialmente compatibili, i quali possono essere autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle istituzioni europee. L'art. 108 TFUE prefigura una rigorosa procedura di

controllo sulla compatibilità degli aiuti che vede come protagonista la Commissione. In base alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto (sentenze 26 ottobre 2016, in causa C-590/14 P, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE; 15 settembre 2016, in causa C-574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencyjonalna SA; 19 marzo 2015, in causa C-672/13, OTP Bank Nyrt). Nell'attuazione del sistema di controllo degli aiuti, ai giudici nazionali spetta un ruolo complementare e distinto concernente la salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di notifica preventiva della misura alla Commissione da parte degli Stati membri. A tal fine, i giudici nazionali possono interpretare e applicare la nozione di aiuto di Stato per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto, salva restando, in caso di dubbio, la possibilità di chiedere chiarimenti alla Commissione o, in alternativa, di sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia (facoltà che diviene un obbligo ove si tratti di giudice di ultima istanza). Inoltre, spetta ai giudici nazionali trarre tutte le conseguenze della violazione dell'art. 108 TFUE, sia per quanto riguarda la validità degli atti che comportano l'attuazione delle misure di aiuto, sia per quanto attiene al recupero degli aiuti indebitamente concessi. In forza dell'art. 288, par. 4, TFUE, la decisione della Commissione, una volta intervenuta e fin tanto che non venga rimossa nei modi previsti, è obbligatoria in tutti i suoi elementi (anche in relazione alla qualificazione della misura come aiuto di Stato) nei confronti dello Stato destinatario e di tutti i suoi organi, compresi i giudici (sentenza 13 febbraio 2014, in causa C-69/13, Mediaset spa), imponendo loro – in base al principio di primazia del diritto dell'Unione – di non applicare le norme interne contrastanti (sentenza 21 maggio 1987, in causa 249/85, Albako). I giudici nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni dell'Unione; infatti, al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto europeo, l'art. 263 TFUE attribuisce in via esclusiva il controllo sulla legittimità di tali atti alla Corte di giustizia. “Si tratta di una regola sulla giurisdizione che – lungi dall'attendere ai principi supremi di soggezione del giudice alla sola legge e di indipendenza della magistratura – si correla alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, trovando copertura nel quadro delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. Ciò non significa, peraltro, che il giudice nazionale, il quale, per motivi dedotti dalle parti o rilevati d'ufficio, dubiti della validità di un atto delle istituzioni dell'Unione – e, in specie, di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato – debba, ciò nonostante, uniformarsi senz'altro ad essa. Al contrario, in tal caso egli può – e anzi deve – sospendere il giudizio in corso e investire la Corte di giustizia di un procedimento pregiudiziale per accertamento di validità” (Corte di giustizia, grande sezione, 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, International Air Transport Association e altro; sentenza 22 ottobre 1987, in causa 314/85, Foto-Frost). Alla doglianza per cui il rinvio non è ammesso quando ci si trovi di fronte a decisioni definitive (in quanto non impugnate né dallo Stato destinatario, né dai privati interessati con ricorso di annullamento nel termine di due mesi dalla notificazione o conoscenza dell'atto) si è replicato che l'art. 263 TFUE consente, in effetti, di proporre il ricorso di annullamento non solo agli Stati membri e alle istituzioni europee, ma anche ai privati, persone fisiche o giuridiche, quando si tratti di atti adottati nei loro confronti o che li riguardino direttamente e individualmente. Il soggetto legittimato a impugnare una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, il quale abbia lasciato inutilmente decorrere il relativo termine perentorio, non può poi contestare la validità della decisione davanti ai giudici nazionali (sentenze 5 marzo 2015, in causa C-667/13, Banco Privado Português SA e altro; 9 giugno 2011, nelle cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/06 P, Comitato «Venezia vuole vivere» e altri; grande sezione, 18 luglio 2007, in causa C-119/05, Lucchini spa; 9 marzo 1994, in causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf). Tuttavia, da un lato, tale preclusione non implica affatto “una subordinazione della funzione giurisdizionale (nazionale) a quella amministrativa (europea), ma discende (...) da una elementare esigenza di certezza del diritto (evitare che atti dell'Unione, produttivi di effetti giuridici, possano essere messi in discussione all'infinito). Adottando una soluzione contraria, infatti, l'interessato potrebbe agevolmente eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti, conseguente alla scadenza del termine perentorio di impugnazione, contestando in qualsiasi tempo la validità dell'atto davanti al giudice nazionale, in modo da indurlo (o da obbligarlo) a proporre un rinvio pregiudiziale di validità”. Dall'altro, la preclusione opera “soltanto nei confronti del soggetto che era legittimato a impugnare direttamente la decisione”. Nella materia *de qua*, la legittimazione sussiste solo quando si discuta di un aiuto di Stato individuale o quando si possa ritenere che la decisione concerna specificamente il soggetto a causa di determinate sue qualità particolari o di una situazione di fatto che lo

caratterizza rispetto a qualsiasi altro e lo individua in modo analogo al destinatario della decisione. In presenza di un regime di aiuti rivolto a un determinato settore, non basta, quindi, che il soggetto eserciti un'impresa appartenente al settore interessato e sia, perciò, un beneficiario meramente potenziale della misura, affinché egli possa ritenersi abilitato a impugnare in via diretta la decisione della Commissione inerente a detto regime (sentenze 17 settembre 2015, in causa C-33/14 P, Mory SA e altri; 29 aprile 2004, in causa C-298/00 P, Italia contro Commissione; 19 ottobre 2000, nelle cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines contro Commissione). In una simile evenienza, ricorrente nel giudizio *a quo*, “la preclusione a dedurre l’illegittimità della decisione davanti ai giudici nazionali non scatta”; e ciò a prescindere dal rilievo che, in qualche pronuncia, la Corte di giustizia ha ritenuto che il giudice possa proporre il rinvio pregiudiziale di validità d’ufficio, allorché le parti del giudizio, legittimate a impugnare la decisione della Commissione e decadute dalla relativa facoltà per scadenza del termine, non ne abbiano fatto richiesta (sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze spa e altri). In definitiva, il sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione, fondato su due livelli comunicanti, europeo e nazionale, è completo e coerente (sentenza 5 ottobre 2006, in causa C-232/05, Commissione contro Francia). Infatti, “il privato che vi abbia interesse beneficia, comunque sia, (almeno) di un rimedio processuale per far valere l’illegittimità delle decisioni della Commissione. Egli può ricorrere direttamente alla Corte di giustizia per l’annullamento dell’atto, se attinto da esso in modo diretto e individualizzato; in caso contrario, può contestare (...) – indipendentemente dal termine per il ricorso di annullamento – la sua validità davanti ai giudici nazionali, affinché chiedano alla Corte di pronunciarsi al riguardo con domanda pregiudiziale”.

### ***5. Le condizioni di invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nei giudizi di legittimità costituzionale (rilevanza sovranazionale della disciplina scrutinata)***

“A norma dell’art. 51 CDFUE, le disposizioni della presente Carta si applicano (...) agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione (comma 1, primo periodo). Sulla base di tale disposizione, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha costantemente asserito che le disposizioni della CDFUE sono applicabili agli Stati membri quando agiscono nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione (*ex plurimis*, Grande sezione, sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson e, più recentemente, Ottava sezione, ordinanza 26 ottobre 2017, causa C-333/17, Caixa Económica Montepio Geral contro Carlos Samuel Pimenta Marinh e altri)”. Coerentemente, la Corte costituzionale ha affermato che, “perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell’Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell’Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell’Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto” (sentenze nn. 111 del 2017, 63 del 2016 e 80 del 2011; ordinanza n. 138 del 2011). Così la sentenza n. 194 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 76, 117, primo comma, Cost. e 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 il quale prevede per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 una tutela meramente economica costituita da un’indennità di importo pari a due mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, con il minimo di quattro e il massimo di ventiquattro mensilità (innalzate a sei e trentasei dal d.l. n. 87 del 2018). In proposito, non sono stati ravvisati elementi che consentano di ritenere che la censurata disciplina sia stata adottata in attuazione del diritto dell’Unione, in particolare, per attuare disposizioni nella materia dei licenziamenti individuali. Ai fini dell’applicabilità della CDFUE, l’art. 3, comma 1, dovrebbe rientrare nell’ambito di applicazione di una norma del diritto dell’Unione diversa da quelle della Carta (*ex plurimis*, Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 1° dicembre 2016, causa C-395/15, Mohamed Daouidi contro Bootes Plus SL e altri, punto 64; ottava sezione, ordinanze 8 dicembre 2016, causa C-27/16, Angel Marinkov contro Predsedatel na Darzhavna agentsia za balgarite v chuzhbina, punto 49, e 16 gennaio 2014, causa C-332/13, Ferenc Weigl contro Nemzeti Innovációs Hivatal, punto 14; terza sezione, ordinanza 12 luglio 2012, causa C-466/11, Gennaro Currà e altri contro Bundesrepublik Deutschland, punto 26). Il solo fatto che l’art. 3, comma 1, ricada in un settore nel quale l’Unione è competente ai sensi dell’art. 153, par. 2, lett. d), del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea “non può comportare l’applicabilità della Carta dato che,

riguardo alla disciplina dei licenziamenti individuali (...), l'Unione non ha in concreto esercitato tale competenza, né ha adottato, mediante direttive, prescrizioni minime (*ex plurimis*, Corte di giustizia, decima sezione, sentenza 5 febbraio 2015, causa C-117/14, Grima Janet Nisttahuz Poclava contro Jose María Ariza Toledano, punto 41; quinta sezione, sentenza 10 luglio 2014, causa C-198/13, Víctor Manuel Julian Hernández e altri contro Regno di Spagna e altri, punti 36 e 46; settima sezione, ordinanza 16 gennaio 2008, causa C-361/07, Olivier Polier contro Najar EURL, punto 13)". Inoltre, la Corte ha escluso che la normativa in esame sia stata adottata in attuazione della direttiva 20 luglio 1998, n. 98/59/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, poiché essa disciplina i licenziamenti individuali. Infine, le raccomandazioni del Consiglio, previste dall'art. 148, par. 4, TFUE all'esito dell'esame annuale svolto dalle istituzioni europee circa la situazione dell'occupazione nell'Unione, sono discrezionali e prive di forza vincolante. "Non vi sono dunque disposizioni del diritto dell'Unione che impongano specifici obblighi agli Stati membri – né all'Italia in particolare – nella materia disciplinata dal censurato art. 3, comma 1", con conseguente esclusione dell'applicabilità della CDFUE alla fattispecie e dell'invocabilità del suo art. 30 quale parametro interposto.

## **6. La riduzione dello spazio di intervento del legislatore statale e regionale in conseguenza dello sviluppo della normativa sovranazionale (in materia di igiene alimentare)**

La disciplina dell'igiene alimentare "può essere ascritta alla materia della tutela della salute, come già sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 339 del 2007, n. 95 del 2005 e n. 162 del 2004), di competenza concorrente tra Stato e Regioni, sebbene le norme comunitarie, dettando principi e regole sui requisiti per la produzione e la vendita degli alimenti, abbiano notevolmente ristretto lo spazio d'intervento". Così la sentenza n. 219.

## **7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea**

### **7.1. Il prelievo venatorio in deroga**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

### **7.2. Libertà di stabilimento e tutela della concorrenza**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 83, la voce *La discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale* in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

### **7.3. L'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 106, l'analoga voce in *I rapporti etico-sociali – Lo straniero*.

### **7.4. L'accesso agli asili nido pubblici**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 107, l'analoga voce in *I rapporti etico-sociali – L'assistenza*.

### **7.5. La moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale a tutela del paesaggio**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

## **8. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea**

### **8.1. La regolamentazione delle spese di lite**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 77, la voce *La regolamentazione delle spese di lite (la compensazione in caso di soccombenza totale)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

## **8.2. Il principio di determinatezza in materia penale e l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della "regola Taricco"**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 115 e all'ordinanza n. 243, l'analogo voce in questa sezione.

## **8.3. La vincolatività delle decisioni definitive della Commissione europea per il giudice nazionale (in tema di aiuti di Stato)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 142, l'analogo voce in questa sezione.

## **8.4. La proroga delle concessioni per la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 176, l'analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Cave e torbiere*.

## **8.5. La tutela meramente economica dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente**

Si veda in questa sezione, in relazione alla sentenza n. 194, la voce *Le condizioni di invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei giudizi di legittimità costituzionale (rilevanza sovranazionale della disciplina scrutinata)*.

## **8.6. Il rispetto del termine di recepimento previsto dalla direttiva europea**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 198, la voce *L'acquisizione dei pareri previsti dalla legge delega (in materia di VIA) in La funzione normativa – La delegazione legislativa*.

## **8.7. Il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea (in tema di adeguamento degli ordinamenti regionali e provinciali alla riforma delle procedure di VIA adottata con il d.lgs. n. 104 del 2017)**

La sentenza n. 198 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano per contrasto con plurime norme dello statuto speciale, oltre che con gli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, che regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in ordine all'adeguamento degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome prefigurato dall'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017. La disposizione censurata – che prescrive alle Regioni e le Province autonome di adeguare i propri ordinamenti «entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore» del d.lgs. n. 104 del 2017 – prevede, altresì, che, decorso tale termine, in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, trova applicazione l'articolo 117, quinto comma, Cost., che disciplina il potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. La Corte, dopo aver individuato l'obiettivo dell'intervento sostitutivo nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE, ha evidenziato che il menzionato art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 chiama «gli enti territoriali allo svolgimento d'una funzione vincolata nell'an, sicché il potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non va incontro alle censure di costituzionalità mosse dalla ricorrente». Non è stata condivisa neppure la tesi della ricorrente Provincia autonoma di Trento per la quale la qualificazione del termine di adeguamento come «perentorio», avrebbe come effetto quello di precludere definitivamente alla Provincia l'esercizio della potestà normativa una volta che il termine sia spirato. Per la Corte, «l'art. 41 della legge n. 234 del 2012 – richiamato dalla norma censurata e dunque, com'è naturale che sia in ragione della sua natura di disposizione a carattere generale, applicabile in caso di esercizio del potere sostitutivo ora in discorso – prevede espressamente che i provvedimenti statali di attuazione degli atti dell'Unione europea, da un lato, 'perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma' e, dall'altro, debbono recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute». Infine, è stata dichiarata non fondata la

questione di legittimità basata sull'assunto che la disposizione consentirebbe l'utilizzo del potere sostitutivo per introdurre una disciplina di adeguamento al decreto legislativo, e non soltanto alla direttiva europea, collidendo in tal modo con l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987. Al riguardo, la Corte ha chiarito che poiché "il potere sostitutivo (...) può essere esercitato nel solo caso in cui carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE", la mancata osservanza della normativa statale potrà sì rilevare quale presupposto legittimante l'intervento sostitutivo, ma solo e soltanto qualora si traduca in un difetto di conformità alla direttiva europea".

#### **8.8. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Il diritto al nome*.

#### **8.9. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Il diritto al nome*.

#### **8.10. Le deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i prodotti tradizionali**

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento all'art 117, primo comma – in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» – e terzo comma, Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 41 del 2017. Tale disposizione – inserendo il comma 1-*bis* nell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2004, che disciplina i prodotti lattiero-caseari della Regione, qualificati storici o tradizionali e individuati nell'apposito elenco regionale – introduce talune prescrizioni concernenti le caratteristiche dei locali ove vengono effettuate la produzione e la stagionatura di prodotti a base di latte, ottenuti con attrezzature e metodologie tradizionali. In via preliminare la Corte ha evidenziato che la suddetta disposizione, pur intervenendo su una legge che si occupa della natura tradizionale di taluni alimenti, concerne aspetti più propriamente riconducibili all'igiene alimentare, disciplina che "va ascritta alla materia della 'tutela della salute', come già sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 339 del 2007, n. 95 del 2005 e n. 162 del 2004), di competenza concorrente tra Stato e Regioni, sebbene le norme comunitarie, dettando principi e regole sui requisiti per la produzione e la vendita degli alimenti, abbiano notevolmente ristretto lo spazio d'intervento". La Corte, poi, ha ricostruito il quadro normativo di riferimento della materia, soprattutto con riferimento alle deroghe ai requisiti igienico-sanitari previsti per i prodotti tradizionali. Al riguardo sono state evidenziate le innovazioni introdotte, nell'ambito di un più ampio intervento di riforma, da parte del citato regolamento n. 852/2004/CE e dal successivo regolamento n. 2074/2005/CE della Commissione del 5 dicembre 2005 che, all'art. 7, riconosce agli Stati membri la facoltà di prevedere deroghe individuali o generali ai requisiti igienico-sanitari degli stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari tradizionali, prescrivendo soltanto di informare la Commissione e gli altri Stati membri entro dodici mesi dalla concessione, con indicazione delle misure adottate e delle ragioni delle stesse. Ciò premesso, per la Corte il legislatore regionale ha esercitato le proprie competenze introducendo una disciplina che non si pone in contrasto con i requisiti igienico-sanitari stabiliti dal diritto comunitario e dai provvedimenti statali di attuazione. La disciplina censurata, infatti, "non reca alcuna innovazione riguardo alle specifiche modalità per il riconoscimento dei prodotti tradizionali, né per quanto concerne il procedimento relativo alla registrazione delle aziende produttrici e all'autorizzazione alla produzione e alla vendita", tutti aspetti che continuano ad essere disciplinati dalla legge regionale n. 5 del 2004, in conformità alla precedente normativa statale e comunitaria. Resta fermo, in particolare, quanto previsto dall'art. 5 di tale ultima legge, ove si dispone la necessità dell'autorizzazione dell'azienda sanitaria locale competente per la produzione e la vendita di prodotti tradizionali in deroga a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, risultando così conforme a quanto previsto dall'intesa siglata in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 25 gennaio 2007, secondo cui le deroghe individuali devono essere rilasciate dall'autorità sanitaria competente, a cui spetta la verifica della conformità del processo produttivo rispetto alle condizioni generali previste per ciascun prodotto tradizionale. La Corte ha concluso ritenendo che "la disposizione regionale impugnata (...) non richiama esplicitamente, ma presuppone, l'applicazione delle norme statali ed europee in materia di deroghe. L'ambito di applicazione del comma 1-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, quindi, non

potrà essere altro se non quello delimitato da tali norme, che, come già osservato, consentono ai produttori di prodotti tradizionali inseriti nell'elenco nazionale di cui al d.m. n. 350 del 1999 di continuare a utilizzare procedimenti in deroga ai requisiti igienico-sanitari previsti dal diritto comunitario, ove ciò sia necessario”.

#### ***8.11. La tutela risarcitoria in caso di illegittima utilizzazione dei contratti a tempo determinato per il personale del SSN***

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per asserito contrasto con la disciplina contenuta nelle clausole 4, punto 1, e 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, nonché nell'art. 4, par. 3, del TUE - degli artt. 10, comma 4-ter, del d.lgs. n. 368 del 2001, e 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001, impugnati nella parte in cui sanciscono, per i settori della pubblica amministrazione (nel caso specifico, SSN), il divieto di trasformazione del contratto di lavoro subordinato da tempo determinato a tempo indeterminato in caso di illegittima utilizzazione dei contratti di lavoro a termine. La Corte ha rigettato la questione in quanto, “se da una parte, non può che confermarsi l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato (...) dall'altra sussiste una misura sanzionatoria adeguata, costituita dal risarcimento del danno, così come precisato dalla Corte di cassazione nella sentenza delle sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072. Inoltre, nelle more del giudizio incidentale è intervenuta la sentenza della CGUE 7 marzo 2018, causa C-494/16, Santoro, in tema di misura risarcitoria ed in particolare della sua entità, la quale ha ribadito che “La clausola 5 dell'accordo quadro (...) dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che, da un lato, non sanziona il ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, a una successione di contratti a tempo determinato mediante il versamento, al lavoratore interessato, di un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato bensì, dall'altro, prevede la concessione di un'indennità (...), accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare”. La decisione, pertanto, ha ritenuto la compatibilità eurounitaria delle statuizioni contenute nella citata sentenza della Corte di cassazione.

## **Sezione II**

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

#### ***1. Il necessario rispetto dei diritti e dei principi garantiti dalla CEDU (irrilevanza di profili competenziali e sindacato della Corte)***

“Quale che sia il rapporto tra la disposizione denunciata e il diritto dell’Unione europea, sul quale si pronuncerà la Corte di Giustizia UE – questione che resta esterna al presente giudizio e perciò impregiudicata dal suo esito – resta fermo, che, in ossequio all’art. 117, primo comma, Cost., il denunciato art. 55, comma 2, del t.u. finanza, al pari di ogni altra norma dell’ordinamento giuridico nazionale, deve rispettare i diritti e i principi garantiti dalla CEDU come sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo: diritti e principi che non soffrono limitazioni per ambiti di competenza. D’altra parte è altresì indiscusso che sul rispetto di detti principi questa Corte sia chiamata a giudicare (sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), trattandosi di questioni che configurano una potenziale violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.”. Così la sentenza n. **240**.

#### ***2. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. **207**, l’analogo voce in *Principi fondamentali*.

#### ***3. Incriminazione dell’aiuto al suicidio e diritto al rispetto della propria vita privata***

L’incriminazione dell’istigazione e dell’aiuto al suicidio non si pone sempre e comunque in contrasto con l’art. 8 CEDU che garantisce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata. Nel caso *Pretty contro Regno Unito* (sentenza 29 aprile 2002), “la Corte europea dei diritti dell’uomo ha, in effetti, dichiarato che il divieto, penalmente sanzionato, di assistere altri nel suicidio costituisce un’interferenza con il diritto in questione: diritto che comporta in linea di principio – e salvo il suo necessario bilanciamento con interessi e diritti contrapposti (...) – il riconoscimento all’individuo di una sfera di autonomia nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona. Tale affermazione è stata ulteriormente esplicitata dalla Corte in plurime occasioni successive, nelle quali i giudici di Strasburgo hanno affermato – ancora in riferimento a casi in cui i ricorrenti si dovevano di altrettanti ostacoli frapposti dallo Stato resistente al proprio diritto di ottenere un aiuto a morire a traverso la somministrazione di farmaci letali – che il diritto di ciascuno di decidere come e in quale momento debba avere fine la propria vita, sempre che si tratti di persona capace di prendere una decisione libera e di agire in conformità a tale decisione, è uno degli aspetti del diritto alla vita privata riconosciuto dall’art. 8 CEDU (Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2011, *Haas contro Svizzera*; nello stesso senso, sentenza 19 luglio 2012, *Koch contro Germania*, e sentenza 14 maggio 2013, *Gross contro Svizzera*). In forza del paragrafo 2 dello stesso art. 8, una interferenza della pubblica autorità nell’esercizio di tale diritto è possibile solo se prevista dalla legge e necessaria, in una società democratica, per gli scopi ivi indicati, tra i quali rientra la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Per consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il concetto di necessità implica, altresì, che l’interferenza debba risultare proporzionata al legittimo scopo perseguito. A questo riguardo, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha, peraltro, riconosciuto agli Stati un ampio margine di apprezzamento, sottolineando a più riprese come incriminazioni generali dell’aiuto al suicidio siano presenti nella gran parte delle legislazioni degli Stati membri del Consiglio d’Europa (...). E la ragione atta a giustificare, agli effetti dell’art. 8, paragrafo 2, CEDU, simili incriminazioni è stata colta proprio nella finalità (...) di protezione delle persone deboli e vulnerabili”. Così l’ordinanza n. **207**.

#### ***4. Il sindacato sulle leggi retroattive (corrispondenza tra principi costituzionali e principi convenzionali)***

“Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, questa Corte ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (*ex plurimis*, sentenza n. 191 del 2014). La Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU), chiamata a decidere se, attraverso

leggi retroattive, lo Stato avesse violato il diritto dei ricorrenti a un processo equo, ha costantemente ritenuto che, in linea di principio, non è precluso al potere legislativo regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore. Essa ha precisato che «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» e ha aggiunto che «l'esigenza della parità fra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte» (*ex plurimis*, sentenze 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58). Al fine di verificare la compatibilità di norme retroattive con l'art. 6 della CEDU, la Corte EDU è solita valorizzare alcuni elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Essi attengono al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore (*ex plurimis*, sentenza 11 dicembre 2012, Tarbuk contro Croazia, paragrafo 40). Può dunque rilevare che lo Stato o un'amministrazione pubblica sia parte del processo (*ex plurimis*, sentenza 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77). Può anche rilevare la prevedibilità dell'intervento legislativo (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, Cataldo e altri contro Italia, paragrafo 50; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 53; 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 72; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112). La Corte EDU si sofferma, inoltre, sull'adozione di norme in concomitanza con un determinato andamento della lite, tenuto conto anche del suo stato (*ex plurimis*, sentenze sui casi: Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 54). Ugualmente sintomatico è il dato temporale che attiene al trascorrere di molti anni prima che il legislatore scelga di intervenire (*ex plurimis*, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 42)”. Così la sentenza n. 12.

## **5. Il divieto di bis in idem**

### ***5.1. L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale e applicazione nell'ordinamento nazionale – Invito al legislatore***

“Le disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata (sentenza n. 49 del 2015). (...) Il mutamento del significato della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo che esprime il diritto vivente europeo, comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione” (ordinanza n. 150 del 2012). Così la sentenza n. 43 che, nel prendere atto di una significativa evoluzione della giurisprudenza europea in tema di *ne bis in idem*, ha restituito al rimettente gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., censurato, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione. La consolidata giurisprudenza di Strasburgo, anteriore all'innovativa sentenza della grande camera del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, assegnava al *ne bis in idem* convenzionale un carattere tendenzialmente inderogabile e una natura esclusivamente processuale. Il principio aveva un'efficacia che “non era mediata da apprezzamenti discrezionali del giudice in ordine alle concrete modalità di svolgimento dei procedimenti sanzionatori, ma si riconnetteva esclusivamente alla constatazione che un fatto, colto nella sua componente naturalistica (cosiddetto *idem factum*), era già stato giudicato in via definitiva, con ciò impedendo l'avvio di un nuovo procedimento”; e, pur permettendo agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli e con diverse sanzioni, richiedeva che “ciò avvenisse in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro”. La tutela convenzionale “non richiedeva perciò alcun controllo di proporzionalità sulla misura della sanzione complessivamente irrogata, né, allo scopo di prevenire un trattamento sanzionatorio eccessivamente

afflittivo, subordinava la quantificazione della pena inflitta per seconda a meccanismi compensativi rispetto alla sanzione divenuta definitiva per prima”. Il riferito indirizzo non era mitigato dalla ritenuta possibilità, in casi sporadici, di concludere un secondo procedimento, nonostante la già intervenuta definizione del primo, a condizione che sussistesse tra i due “un legame materiale e temporale sufficientemente stretto” (sentenze 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia e 17 febbraio 2015, Boman contro Finlandia, concernenti ipotesi in cui la seconda sanzione costituiva una conseguenza automatica e necessitata della condanna che aveva inflitto la prima pena). Altra giurisprudenza aveva del tutto trascurato il criterio del legame temporale e materiale tra i due procedimenti (grande camera, sentenze 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia e 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia) o ne escludeva l’operatività nei rapporti tra procedimento tributario e procedimento penale (sentenze 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia; 20 maggio 2014, Nykänen contro Finlandia e 20 maggio 2014, Glantz contro Finlandia) che sono al centro del quesito sollevato dal rimettente. Inoltre, gli approdi della giurisprudenza di Strasburgo non coincidevano con quanto statuito dalla grande sezione della Corte di Lussemburgo con la sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Fransson: nell’ambito del diritto dell’Unione, a fronte di un obbligo dello Stato membro di reprimere certe condotte, l’efficacia del divieto di *bis in idem* (art. 50 della Carta dei diritti fondamentali) è subordinata a una verifica sul carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo delle sanzioni applicate, sicché, ove la risposta sanzionatoria fosse inadeguata, il giudice potrebbe procedere *in malam partem* nel secondo giudizio anche dopo l’esaurimento del primo, così aprendosi la strada a una valutazione sul peso combinato delle sanzioni applicabili in due separate sedi tale da incrinare la portata meramente processuale della regola. “Il divieto convenzionale di *bis in idem*, viceversa, escludeva, al pari di quello ricavabile nella materia penale dalla Costituzione (sentenza n. 200 del 2016), ogni valutazione di tale natura, operando su una sfera esclusivamente processuale”. La rigidità della garanzia convenzionale – nella parte in cui trova applicazione anche per sanzioni qualificate dagli ordinamenti nazionali come amministrative ma sostanzialmente penali alla luce dei criteri enunciati fin dalla sentenza della grande camera dell’8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi – ha ingenerato gravi difficoltà presso gli Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 7, perché la discrezionalità del legislatore nazionale di punire lo stesso fatto a duplice titolo, pur non negata dalla Corte di Strasburgo, veniva di fatto frustrata dal divieto di *bis in idem*. Nel caso sollevato dal rimettente, viene in rilievo la disciplina degli illeciti tributari la quale appresta per le medesime condotte una duplice risposta sanzionatoria, in sede sia amministrativa sia penale, enunciando altresì il principio di specialità che, se non preclude lo svolgimento di due procedimenti distinti, impone l’applicazione della sola sanzione penale, salvo che intervenga decisione di archiviazione o proscioglimento. L’eventualità che “il processo penale origini dopo che l’esito del procedimento sanzionatorio amministrativo, vertente sul medesimo fatto, è divenuto definitivo, o viceversa, non comporta alcuna violazione del divieto di *bis in idem* processuale ricavabile dalla Costituzione nella materia propriamente penale”; piuttosto, riflette “l’ampia sfera di reciproca autonomia tra sanzioni amministrative e pene in senso proprio che è tipica dell’ordinamento giuridico nazionale” (sentenze nn. 109 e 43 del 2017, 49 del 2015) e la scelta discrezionale del legislatore (sindacabile nei limiti del controllo di proporzionalità che vieta risposte sanzionatorie palesemente sproporzionate nel complesso) di cumulare sanzioni di genere diverso per il medesimo fatto. Simile assetto, tuttavia, è stato sospettato di incompatibilità con la rigida garanzia convenzionale del *ne bis in idem*. La sentenza A e B contro Norvegia, successiva all’atto di promovimento, ha impresso un nuovo sviluppo alla materia affermando il principio di diritto secondo cui “il *ne bis in idem* non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto (*sufficiently closely connected in substance and in time*)” e attribuendo a questo requisito tratti del tutto nuovi rispetto a quelli emergenti dalla precedente giurisprudenza. Infatti, legame temporale e materiale sono requisiti congiunti; “il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell’accertamento”; “il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, dal grado di coordinamento probatorio tra di essi, e soprattutto dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima, al fine di evitare l’imposizione di un eccessivo fardello per lo stesso fatto illecito”. Secondo il nuovo orientamento, il *ne bis in idem* convenzionale “cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola presa d’atto circa la definitività del primo procedimento, ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una *close connection* è permesso proseguire nel nuovo giudizio ad onta della definizione dell’altro”. Inoltre, esso

perde l'originario carattere esclusivamente processuale poiché "criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata. Se pertanto la prima sanzione fosse modesta, sarebbe in linea di massima consentito, in presenza del legame temporale, procedere nuovamente al fine di giungere all'applicazione di una sanzione che nella sua totalità non risultasse sproporzionata, mentre nel caso opposto il legame materiale dovrebbe ritenersi spezzato e il divieto di *bis in idem* pienamente operante": ciò che il divieto "ha perso in termini di garanzia individuale, a causa dell'attenuazione del suo carattere inderogabile, viene compensato impedendo risposte punitive nel complesso sproporzionate". Il carattere innovativo della regola può essere sintetizzato nel passaggio "dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro, alla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi nella sostanza come preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva". La svolta giurisprudenziale è stata reputata potenzialmente produttiva di effetti quanto al rapporto tra procedimento tributario e procedimento penale. In precedenza, la loro reciproca autonomia escludeva in radice che essi potessero sottrarsi al divieto di *bis in idem*; attualmente, "vi è la possibilità che in concreto gli stessi siano ritenuti sufficientemente connessi, in modo da far escludere l'applicazione del divieto di *bis in idem*, come testimonia la stessa sentenza A e B contro Norvegia, che proprio a tali procedimenti si riferisce. Naturalmente la decisione non può che passare da un giudizio casistico, affidato all'autorità che procede". In relazione al processo *a quo*, se il rimettente ritenesse che il giudizio penale è legato temporalmente e materialmente al procedimento tributario al punto da non costituire un *bis in idem* convenzionale, "non vi sarebbe necessità ai fini del giudizio principale di introdurre nell'ordinamento, incidendo sull'art. 649 cod. proc. pen., alcuna regola che imponga di non procedere nuovamente per il medesimo fatto". La nuova regola "rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di *bis in idem* alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, ma non è affatto da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo, sia nell'ambito degli illeciti tributari, sia in altri settori dell'ordinamento, ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali. Resta perciò attuale l'invito al legislatore a stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che il sistema del cosiddetto doppio binario genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU (sentenza n. 102 del 2016)".

### **5.2. Il presupposto del cumulo di procedimenti di natura sostanzialmente penale**

Il principio del *ne bis in idem*, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, "presuppone un cumulo di procedimenti sanzionatori di natura sostanzialmente penale". Così la sentenza n. 240.

### **6. L'idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.**

"Questa Corte ha già affermato l'idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. e ha anche riconosciuto l'autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali (sentenza n. 120 del 2018)". Così la sentenza n. 194.

### **7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU (o ad altri strumenti del sistema europeo di protezione dei diritti)**

#### **7.1. Il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi già esclusi dall'obbligo di iscrizione all'a.g.o.**

Si veda l'analoga voce relativa alla sentenza n. 12 in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

#### **7.2. La proposizione della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata del processo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 88, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il giusto processo*.

### **7.3. Il diritto dei militari di costituire associazioni sindacali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *Il diritto di associazione sindacale dei militari in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni*.

### **7.4. La rigida e inadeguata tutela per equivalente dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 licenziati illegittimamente**

La sentenza n. **194** ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 76, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui determinava l'indennità spettante ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 in un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio. Il citato art. 24 prevede che, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, "le Parti contraenti si impegnano a riconoscere il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione". Nella decisione resa a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla Finnish Society of Social Rights contro la Finlandia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiarito che "l'indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente". Il filo argomentativo che ha guidato il Comitato si è snodato attraverso l'apprezzamento del sistema risarcitorio in quanto dissuasivo e, al tempo stesso, congruo rispetto al danno subito. "A ben vedere, l'art. 24, che si ispira alla (...) Convenzione OIL n. 158 del 1982, specifica sul piano internazionale, in armonia con l'art. 35, terzo comma, Cost. e con riguardo al licenziamento ingiustificato, l'obbligo di garantire l'adeguatezza del risarcimento", in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale sulla base del parametro interno dell'art. 3 Cost. "Si realizza, in tal modo, un'integrazione tra fonti e (...) tra le tutele da esse garantite" (sentenza n. 317 del 2009, secondo cui il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo). Per il tramite dell'art. 24 della Carta sociale europea, sono risultati pertanto violati sia l'art. 76 – nel riferimento operato dalla legge di delegazione al rispetto delle convenzioni internazionali – sia l'art. 117, primo comma, Cost.

### **7.5. Il divieto di applicazione retroattiva della confisca per equivalente ai fatti depenalizzati di abuso di informazioni privilegiate commessi da insider secondari**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

## **8. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU**

### **8.1. Le controversie in materia di pubblico impiego**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni*.

### **8.2. La revoca amministrativa della patente di guida in correlazione a condanne per reati in materia di stupefacenti**

La sentenza n. **22** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 11, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui – obbligando il prefetto a revocare la patente di guida in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti – si applicherebbe retroattivamente in relazione a condanne successive all'entrata in vigore della legge novellatrice n. 94 del 2009 ma concernenti fatti commessi anteriormente. Invero, il rimettente ha erroneamente qualificato la natura della revoca della patente in esame che "non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei requisiti morali prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione". Diversamente dal ritiro della patente disposto dal giudice penale ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, la revoca amministrativa "non risponde ad una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti e trova, viceversa, la sua *ratio* nell'individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto, cui è rilasciata la patente di guida, e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno". Nella

specie, rilevano solo effetti riflessi della condanna penale, in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti con le misure afflittive al riguardo previste. “Esclusa così, in radice, la natura sanzionatoria della revoca in via amministrativa della patente”, è risultata “non pertinente l’evocazione della giurisprudenza della Corte europea sui criteri per l’attribuibilità di natura sostanzialmente penale a sanzioni non formalmente tali” (gli “*Engel criteria*” che condizionano l’operatività del principio convenzionale di irretroattività delle sanzioni). Nella logica ispiratrice della novella del 2009 (“non punitiva ma individuativa delle condizioni soggettive ostative al conseguimento o al mantenimento del permesso di guida”), “la revoca della patente anche per reati, in materia di stupefacenti, commessi anteriormente alla entrata in vigore della disposizione impugnata, per i quali la condanna sia però comunque intervenuta dopo tale data, attiene al piano degli effetti riconducibili all’applicazione *ratione temporis* della norma”.

### **8.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**

La sentenza n. 24 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost., 6 e 13 CEDU, dell’art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 ove si prevede che l’art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984 – il quale, a fini di adeguamento stipendiale, determinava l’anzianità del personale nominato magistrato di corte d’appello o di cassazione a seguito del concorso per esami in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che seguiva nel ruolo – si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992, perdono efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la suindicata data e non sono in ogni caso dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base di tali atti. Il ricorrente ha sostenuto che la decisione sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, pur restando nel diritto interno atto amministrativo non giurisdizionale, presenterebbe, nella prospettiva convenzionale, i caratteri di una decisione giudiziale, equiparabile alla decisione di un giudice e ugualmente intangibile da parte di leggi retroattive; e che la mancata salvezza delle decisioni rese in tale sede prima della denunciata legge interpretativa (diversamente da quanto ritenuto per le sentenze definitive) violerebbe gli indicati parametri convenzionali. Invero, i richiamati precedenti della Corte EDU non sono stati considerati pertinenti poiché, “pur attenendo all’applicazione della tutela convenzionale in materia di equo processo, non riguardano ipotesi di decisioni amministrative” equiparate, in virtù di loro particolari caratteri, a pronunce giurisdizionali e “fanno riferimento a ipotesi nelle quali non era in discussione la natura giurisdizionale, per provenienza giudiziale o per espressa assegnazione di tale carattere da parte dell’ordinamento interno, della decisione, ma solo i suoi effetti o la sua esecuzione” (sentenze 16 novembre 2006, Mužević contro Croazia; 27 aprile 2004, Gorraiz Lizarraga e altri contro Spagna; 28 ottobre 1999, Zielinski e Pradal & Gonzalez e altri contro Francia; 19 marzo 1997, Hornsby contro Grecia). Solo nel citato caso Romashov contro Ucraina (sentenza 27 luglio 2004) si è fatta questione dell’applicabilità a un atto emesso da un organo non giurisdizionale delle regole convenzionali sull’equo processo. In questa sentenza – cui se ne affiancano altre relative a casi analoghi (sentenze 8 novembre 2005, Bukhovets contro Ucraina; 20 settembre 2005, Trykhlil contro Ucraina; 19 aprile 2005, Dolgov contro Ucraina) – la Corte europea ha affrontato il problema della riconducibilità alla sfera di applicazione dell’art. 6 CEDU di una decisione proveniente da un organo denominato “*labour disputes commission*”, di natura non giurisdizionale, pervenendo – per il profilo del ritardo, giudicato eccessivo, nella sua esecuzione – alla conclusione della sua equiparabilità a una pronuncia giurisdizionale (con conseguente riconoscimento della responsabilità dello Stato) in considerazione dei tre seguenti caratteri del suo regime nella normativa nazionale ucraina: l’obbligatorietà del ricorso alla “*labour disputes commission*” per la soluzione di controversie in materia di rapporti di lavoro, l’appellabilità della decisione davanti a una corte e la possibilità di procedere alla sua esecuzione giudizialmente. Tuttavia, ben diverso dall’istituto ucraino è il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica che è “rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo, spettando al ricorrente di scegliere liberamente fra l’una e l’altra via, con l’unica conseguenza che una volta scelta una non è più possibile intraprendere l’altra, e salva restando naturalmente la facoltà dei controinteressati di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario eventualmente prescelto dal ricorrente”. Piuttosto, dalla giurisprudenza di Strasburgo si traggono conclusioni negative sulla riferibilità alla decisione del ricorso straordinario delle garanzie convenzionali in tema di equo processo e sul riconoscimento a essa del valore di giudicato ai fini della sua salvezza di fronte a sopravvenute previsioni retroattive. Nella decisione 28 settembre 1999, Nardella contro Italia, la Corte EDU ha ricostruito la disciplina del ricorso straordinario come rimedio speciale,

escludendo che esso (del ritardo nella cui decisione il ricorrente si doleva nella specie) ricada nell'ambito di applicazione della Convenzione. Del resto, il ricorso al Presidente della Repubblica non rientra fra quelli che devono essere esperiti previamente al ricorso *ex art. 35 CEDU*: optando per il gravame speciale, il ricorrente sceglie di esperire un rimedio che si pone fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU. Sulla base dei medesimi argomenti, la decisione 31 marzo 2005, Nasalli Rocca contro Italia, ha dichiarato irricevibile un ricorso proposto da soggetto che aveva preventivamente esposto le sue ragioni in lettere al Presidente della Repubblica, osservando che tali lettere, anche a volerle considerare equivalenti a un rimedio straordinario, non ricadono comunque nella sfera di applicazione dell'art. 35 CEDU. Alle stesse conclusioni è significativamente giunta la sentenza 2 aprile 2013, Tarantino e altri contro Italia, successiva alla legge n. 69 del 2009 di riforma dell'istituto, ribadendo che la parte ricorrente, presentando un appello speciale al Presidente della Repubblica, non ha avviato un procedimento contenzioso del tipo descritto all'art. 6 CEDU. Infine, non è stato reputato pertinente il riferimento delle parti alla sentenza 1° luglio 2014, Guadagno contro Italia, con cui la Corte europea ha riscontrato una violazione dell'art. 6 della Convenzione nell'intervento operato dal censurato art. 50 della legge n. 388 del 2000 nel corso di una controversia promossa da consiglieri di Stato che chiedevano il riconoscimento del medesimo diritto al trattamento stipendiale più elevato assegnato ad altri consiglieri aventi minore anzianità. Sebbene si trattasse anche in quel caso della richiesta di applicazione dello stesso meccanismo di adeguamento stipendiale poi eliminato con la normativa oggetto della denunciata disposizione di interpretazione autentica, la controversia si svolgeva davanti all'autorità giudiziaria nell'ambito di un processo amministrativo. Per questo, la Corte di Strasburgo si è posta la questione nei termini della possibile ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la conclusione giudiziaria di una controversia, concludendo che a tale ingerenza si oppongono il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6, salvo imperiosi motivi di interesse generale (nello stesso senso, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia; 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia). Diverso è, invece, il caso in esame in cui gli interessati hanno proposto la loro richiesta non mediante un'azione giudiziaria ma attraverso un rimedio amministrativo, con la conseguenza che la controversia che ne è sorta non presenta natura tale da poter essere ricondotta alla sfera di applicazione della tutela convenzionale in materia di equo processo. Peraltro, la pronuncia Guadagno non ha escluso l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare la retroattività della norma censurata, limitandosi a notare come il Governo non avesse neanche tentato di spiegarli e avesse indicato soltanto la necessità di eliminare la disparità di trattamento nelle retribuzioni dei magistrati. In realtà, davanti alla Corte di Strasburgo si sarebbe potuto argomentare che l'abrogazione dell'istituto dell'allineamento stipendiale rendeva sistematicamente incompatibile la vigenza dell'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984 sul conseguimento, da parte dei magistrati ordinari vincitori del concorso per la nomina a magistrato di corte d'appello o di cassazione, della maggiore anzianità dei colleghi posposti nel ruolo. "Sarebbe così emerso lo scopo perseguito dal legislatore, di ristabilire, mediante l'intervento retroattivo, un'interpretazione più aderente alla sua originaria volontà, ponendo rimedio a una possibile imperfezione tecnica della norma che aveva abrogato l'istituto dell'allineamento stipendiale" e "perseguendo dunque finalità perequative e a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale secondo la Corte EDU" (sentenze 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito; 27 maggio 2004, Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri contro Francia).

#### **8.4. La regolamentazione delle spese di lite**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 77, la voce *La regolamentazione delle spese di lite (la compensazione in caso di soccombenza totale)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

#### **8.5. Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 93, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

### **8.6. La riforma delle banche popolari e i limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso**

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, in materia di riforma della disciplina delle banche popolari. La norma è impugnata laddove prevede che nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, quando ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. La norma violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU. Con particolare riguardo a quest'ultima censura, la Corte afferma che la "disciplina contestata rispetta infatti le condizioni alle quali, in base alla giurisprudenza della Corte EDU, l'ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento di un bene è giudicata compatibile con la tutela convenzionale della proprietà, ossia che essa sia legittima, necessaria per la tutela di un interesse generale e proporzionata (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 novembre 2015, Preite contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sentenza 23 settembre 1982, Sporrong e Lönnroth contro Svezia). In primo luogo, essa risulta legittima: è infatti conforme alle condizioni richieste inderogabilmente dalle regole prudenziali europee, che escludono fra l'altro, nello specifico, qualsivoglia discrezionalità del legislatore nazionale nella scelta delle misure appropriate per assicurare il loro rispetto. In secondo luogo, per le ragioni ampiamente esposte sopra, la disciplina appare necessaria al perseguimento dei superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema bancario e finanziario e tanto più appare tale nel caso delle banche popolari nel quale il rischio di recessi in grande numero e di rimborsi conseguentemente di ampie dimensioni può mettere gravemente a repentaglio la stabilità delle banche interessate e, con esse, dell'intero sistema. La disposizione censurata risulta inoltre proporzionata al fine da realizzare, bilanciando in maniera non irragionevole le esigenze dell'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali della persona, e ciò senza oneri individuali eccessivi (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 gennaio 2015, Vécony contro Ungheria; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia; sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito; sentenza 21 febbraio 1986, James e altri contro Regno Unito; sentenza 23 settembre 1982, Sporrong e Lönnroth contro Svezia), stante, come visto, l'obbligo degli enti creditizi di verificare costantemente la permanenza delle condizioni che richiedono l'intervento prudenziale e il loro vincolo a porre termine alle misure limitative nel momento in cui le esigenze che le hanno determinate cessino. Si può ricordare come, nella specifica materia bancaria, la Corte EDU abbia già avuto modo di affermare, ad esempio, che non è manifestamente priva di ragionevole fondamento – e quindi non contrasta con l'art. 1 del protocollo addizionale, nel cui ambito di protezione ricadono anche le azioni di società (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 luglio 2002, Sovtransavto Holding contro Ucraina) – una misura che, allo scopo di proteggere un settore economico chiave come quello finanziario, nazionalizza una banca in crisi senza prevedere un indennizzo per gli azionisti (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 luglio 2012, Grainger e altri contro Regno Unito)". Per una completa disamina della questione si veda l'analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

### **8.7. L'esclusione della valenza anagrafica del cognome comune scelto dalle parti dell'unione civile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il diritto al nome*.

### **8.8. L'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata dalle parti dell'unione civile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il diritto al nome*.

## *Sezione III*

### *Diritto interno e diritto internazionale*

#### ***1. L'inidoneità di una convenzione internazionale non ratificata a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. (Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento)***

La sentenza n. **194** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 76, 117, primo comma, Cost. e 10 della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento, dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 che appresta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015 illegittimamente licenziati (in assenza di giustificato motivo soggettivo o oggettivo ovvero di giusta causa) una tutela meramente economica. La citata convenzione internazionale, "che ha vocazione costituzionale, nello spirito dell'art. 35, terzo comma, Cost., non è stata ratificata dall'Italia"; pertanto, "non è da ritenersi vincolante, né può integrare il parametro costituzionale evocato, poiché l'art. 117, primo comma, Cost., fa riferimento al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali". Allo stesso modo, essa neppure è in grado di integrare il parametro dell'art. 76 Cost.: per quanto l'alinella dell'art. 1, comma 7, della legge di delegazione n. 183 del 2014 faccia riferimento, senza ulteriori specificazioni, alle convenzioni internazionali, una simile generica dicitura non può implicare l'obbligo per il legislatore delegato di rispettare convenzioni cui l'Italia, non avendo inteso ratificarle, non è vincolata.

#### ***2. Discrezionalità e ineludibilità della ratifica ai fini dell'obbligatorietà di un trattato (irrilevanza dell'obbligo convenzionale di buona fede)***

"L'obbligo di buona fede stabilito dall'art. 18 della Convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, ratificata e resa esecutiva con la legge 12 febbraio 1974, n. 112, che si sostanzia, tra l'altro, nell'astensione degli Stati dal compiere atti suscettibili di privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo, non può spingersi fino a escludere la discrezionalità della ratifica e l'ineludibilità di essa ai fini dell'obbligatorietà del trattato – per l'Italia – sul piano internazionale". Così la sentenza n. **194** che – rilevando l'inidoneità della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., siccome non ratificata dall'Italia – ha dichiarato inammissibile una questione avente ad oggetto la disciplina della tutela meramente economica apprestata dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a decorre dal 7 marzo 2015 illegittimamente licenziati (in assenza di giustificato motivo soggettivo o oggettivo ovvero di giusta causa).

#### ***3. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale***

##### ***3.1. Il diritto dei militari di costituire associazioni sindacali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *Il diritto di associazione sindacale dei militari in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni*.

#### ***4. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale***

##### ***4.1. La testimonianza del minore in sede di incidente probatorio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **92**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

***Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II e relative pagine di  
trattazione***

S. 1.....	pag. 321, 337, 382, 407
S. 2.....	pag. 260, 425
O. 3.....	pag. 109
S. 4.....	pag. 134, 283, 300
S. 5.....	pag. 131, 144, 192, 198, 287, 288, 289, 305, 329, 360, 361, 394, 400, 406, 439
S. 6.....	pag. 242, 272, 299, 308, 476
S. 10.....	pag. 282, 284, 313
S. 11.....	pag. 122, 209, 427
S. 12.....	pag. 209, 278, 312, 472, 475
S. 13.....	pag. 108, 109, 217, 266, 311
S. 14.....	pag. 122, 217, 294, 338, 357, 394
S. 15.....	pag. 123, 148, 235, 279, 312, 313
S. 16.....	pag. 109, 187, 201, 312
S. 17.....	pag. 157, 232, 347, 411, 420, 427, 439, 449
S. 18.....	pag. 262
S. 20.....	pag. 109, 134, 209, 299
S. 21.....	pag. 426, 428, 430
S. 22.....	pag. 155, 301, 476
S. 24.....	pag. 150, 279, 301, 314, 477
S. 27.....	pag. 134, 231
S. 28.....	pag. 369
S. 29.....	pag. 110, 240, 329, 385, 441
S. 32.....	pag. 108, 110, 223, 225
S. 33.....	pag. 111, 123, 181, 272
S. 34.....	pag. 111, 186, 247
S. 35.....	pag. 112, 166
S. 36.....	pag. 302, 413, 422
S. 38.....	pag. 360, 429
S. 39.....	pag. 113, 296, 311
S. 40.....	pag. 108, 296, 430
S. 41.....	pag. 135, 252
S. 43.....	pag. 150, 186, 272, 473

S. 45 .....	pag. 136
S. 47 .....	pag. 113, 136, 218
S. 49 .....	pag. 305, 422, 442, 443
S. 53 .....	pag. 123, 252
S. 56 .....	pag. 321, 400, 401, 422, 423
S. 58 .....	pag. 144, 168, 203, 219, 268
S. 59 .....	pag. 276, 277, 313
S. 61 .....	pag. 158, 305, 330, 414, 415, 420, 444
S. 62 .....	pag. 114, 191
O. 63.....	pag. 227
S. 66 .....	pag. 163, 327, 331, 334, 369, 373, 374, 408
S. 67 .....	pag. 114, 136, 210
S. 68 .....	pag. 338, 339, 351, 357, 360, 361, 367, 375, 376, 377, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 395, 399, 400, 427
S. 69 .....	pag. 115, 294, 295, 322, 339, 395, 410
S. 70 .....	pag. 323, 372, 410, 468
S. 71 .....	pag. 191, 327, 390, 400, 405, 415, 445
S. 72 .....	pag. 115, 233
S. 73 .....	pag. 124, 429
S. 74 .....	pag. 268, 292, 420, 447
S. 77 .....	pag. 124, 203, 242, 468, 478
S. 78 .....	pag. 415, 447
S. 79 .....	pag. 431
S. 81 .....	pag. 108, 161, 320, 327
S. 82 .....	pag. 333, 348, 360
S. 83 .....	pag. 131, 217, 219, 332, 344, 468
S. 84 .....	pag. 269, 275, 295, 428, 440
S. 86 .....	pag. 116, 137, 204
S. 87 .....	pag. 195, 323, 332, 337, 357, 407, 416
S. 88 .....	pag. 137, 188, 272, 475
S. 89 .....	pag. 125, 148, 231, 236, 279, 431, 432
S. 90 .....	pag. 116, 237
S. 91 .....	pag. 188, 249, 250, 295, 314
S. 92 .....	pag. 247, 480
S. 93 .....	pag. 244, 272, 478
S. 94 .....	pag. 454, 457

<b>O. 96</b> .....	pag. 138, 212
<b>S. 98</b> .....	pag. 324, 383, 390
<b>S. 99</b> .....	pag. 145, 157, 223, 288, 295, 463, 479
<b>S. 101</b> .....	pag. 292, 296, 451, 456, 458, 459, 461
<b>S. 102</b> .....	pag. 168
<b>S. 103</b> .....	pag. 132, 149, 158, 325, 340, 343, 421, 441, 460
<b>S. 104</b> .....	pag. 129, 146, 209, 213
<b>S. 105</b> .....	pag. 190, 312
<b>S. 106</b> .....	pag. 138, 196, 198, 468
<b>S. 107</b> .....	pag. 138, 191, 196, 468
<b>S. 109</b> .....	pag. 334, 340, 344, 430
<b>S. 110</b> .....	pag. 351, 427
<b>S. 111</b> .....	pag. 151, 302
<b>S. 112</b> .....	pag. 151, 184
<b>S. 113</b> .....	pag. 132, 139, 225, 265, 351, 377
<b>S. 114</b> .....	pag. 262
<b>S. 115</b> .....	pag. 152, 183, 464, 469
<b>S. 116</b> .....	pag. 149, 219
<b>S. 117</b> .....	pag. 325, 385, 397, 417
<b>S. 118</b> .....	pag. 132, 220, 345
<b>S. 120</b> .....	pag. 272, 293, 297, 476, 480
<b>S. 121</b> .....	pag. 179, 303, 323, 328, 334, 381, 408
<b>S. 122</b> .....	pag. 344, 437
<b>S. 123</b> .....	pag. 266
<b>S. 124</b> .....	pag. 460
<b>S. 126</b> .....	pag. 329, 368, 386, 421
<b>S. 127</b> .....	pag. 326
<b>S. 128</b> .....	pag. 353
<b>S. 131</b> .....	pag. 298, 314
<b>S. 132</b> .....	pag. 260, 284
<b>S. 133</b> .....	pag. 277
<b>S. 134</b> .....	pag. 228, 320
<b>S. 135</b> .....	pag. 146, 186, 188
<b>O. 136</b> .....	pag. 302
<b>S. 137</b> .....	pag. 134, 157, 158, 220, 288, 327, 328, 329, 337, 338, 346, 385, 394, 400, 408, 412, 413, 417, 418, 428, 441, 447, 448

<b>S. 138</b> .....	pag. 291, 306
<b>S. 139</b> .....	pag. 290, 295, 324, 361, 405, 408, 417
<b>S. 140</b> .....	pag. 390
<b>S. 141</b> .....	pag. 126, 251
<b>S. 142</b> .....	pag. 313, 465, 469
<b>S. 143</b> .....	pag. 185
<b>S. 147</b> .....	pag. 159, 291, 324
<b>S. 148</b> .....	pag. 328, 349
<b>S. 149</b> .....	pag. 152, 156, 173, 253, 269, 273, 294
<b>S. 150</b> .....	pag. 335, 370, 394
<b>S. 151</b> .....	pag. 139, 217, 221, 335, 371
<b>S. 152</b> .....	pag. 234, 452
<b>S. 158</b> .....	pag. 147, 207
<b>S. 159</b> .....	pag. 433
<b>S. 160</b> .....	pag. 133, 221, 354, 386
<b>S. 161</b> .....	pag. 156, 221, 303
<b>O. 163</b> .....	pag. 275
<b>S. 166</b> .....	pag. 140, 198, 199
<b>S. 167</b> .....	pag. 150, 235
<b>S. 168</b> .....	pag. 159, 341, 427, 434
<b>S. 169</b> .....	pag. 268, 274, 306
<b>S. 170</b> .....	pag. 140, 315
<b>S. 171</b> .....	pag. 107, 230, 329, 344, 417
<b>S. 172</b> .....	pag. 159, 290, 341, 354, 377, 383, 384, 385, 398, 435
<b>S. 173</b> .....	pag. 126, 214
<b>S. 174</b> .....	pag. 255
<b>S. 175</b> .....	pag. 117, 239
<b>S. 176</b> .....	pag. 222, 405, 469
<b>S. 177</b> .....	pag. 223, 296, 362, 397, 468
<b>S. 178</b> .....	pag. 225, 339, 342, 378, 379, 431
<b>S. 180</b> .....	pag. 166, 246
<b>O. 181</b> .....	pag. 276
<b>S. 182</b> .....	pag. 215, 280, 284
<b>S. 183</b> .....	pag. 162, 163, 348
<b>O. 184</b> .....	pag. 109, 150
<b>S. 185</b> .....	pag. 106, 133, 285, 327, 355, 418

<b>S. 186</b> .....	pag. 140, 256
<b>S. 188</b> .....	pag. 236, 293, 332, 440
<b>S. 189</b> .....	pag. 118, 245, 286
<b>O. 192</b> .....	pag. 234, 348, 440
<b>O. 193</b> .....	pag. 277
<b>S. 194</b> .....	pag. 118, 129, 148, 160, 204, 205, 206, 242, 269, 280, 286, 467, 469, 475, 476, 480
<b>O. 195</b> .....	pag. 124, 253
<b>S. 196</b> .....	pag. 269, 292, 298, 306, 324, 356
<b>S. 197</b> .....	pag. 119, 127, 153, 173, 180, 317
<b>S. 198</b> .....	pag. 133, 159, 163, 280, 281, 282, 286, 324, 333, 335, 340, 342, 362, 363, 364, 365, 400, 410, 411, 412, 419, 438, 439, 469
<b>S. 199</b> .....	pag. 326, 423
<b>S. 200</b> .....	pag. 130, 215, 273
<b>S. 201</b> .....	pag. 340, 380, 438
<b>O. 202</b> .....	pag. 119, 202
<b>S. 206</b> .....	pag. 335, 381
<b>O. 207</b> .....	pag. 105, 141, 169, 194, 270, 273, 472
<b>S. 208</b> .....	pag. 327, 328, 350, 407, 419
<b>S. 209</b> .....	pag. 234, 348
<b>S. 210</b> .....	pag. 162, 424, 435
<b>S. 211</b> .....	pag. 127, 257
<b>S. 212</b> .....	pag. 105, 106, 141, 191, 283, 287, 470, 479
<b>S. 213</b> .....	pag. 120, 201, 299
<b>S. 215</b> .....	pag. 272, 336, 366, 372, 430
<b>S. 217</b> .....	pag. 373
<b>S. 218</b> .....	pag. 120, 190, 200
<b>S. 219</b> .....	pag. 328, 404, 468, 470
<b>S. 221</b> .....	pag. 345, 347
<b>S. 222</b> .....	pag. 154, 172, 174, 177
<b>S. 223</b> .....	pag. 179, 182, 476
<b>S. 225</b> .....	pag. 142, 185, 261, 307, 308, 313
<b>S. 228</b> .....	pag. 399
<b>S. 229</b> .....	pag. 247, 273, 310
<b>S. 231</b> .....	pag. 128, 250, 259
<b>S. 232</b> .....	pag. 107, 142, 194, 209
<b>S. 233</b> .....	pag. 121, 155, 172, 175

<b>S. 235</b> .....	pag. 303, 411
<b>S. 236</b> .....	pag. 128, 133, 143, 171, 175, 186, 190, 247
<b>O. 237</b> .....	pag 143, 264
<b>S. 238</b> .....	pag. 292, 299, 326, 350, 384, 401, 402, 403
<b>S. 239</b> .....	pag. 157, 226, 228, 463
<b>S. 240</b> .....	pag. 121, 303, 472, 475
<b>S. 241</b> .....	pag. 122, 133, 295, 331, 340, 357, 385, 436
<b>O. 243</b> .....	pag. 152, 183, 465, 469
<b>S. 245</b> .....	pag. 366, 368, 382, 391
<b>S. 246</b> .....	pag. 304, 358, 366, 367, 380
<b>S. 247</b> .....	pag. 291, 326, 423, 424
<b>S. 248</b> .....	pag. 299, 471
<b>S. 249</b> .....	pag. 143, 326, 327, 399, 403, 404
<b>S. 250</b> .....	pag. 144, 181, 258

## ***ELENCO DELLE VOCI***

AMBIENTE .....	nn. 198, 206, 217, 245, 246
AGRICOLTURA .....	sent. n. 139
AIUTI DI STATO .....	sent. nn. 83, 142
ARBITRATO .....	sent. nn. 13, 123
ASSISTENZA .....	sent. nn. 106, 107, 166
AUTODICHA .....	sent. n. 169
AVVOCATO .....	sent. n. 180
BANCA E ISTITUTI DI CREDITO .....	sent. n. 99
BANDIERA .....	sent. n. 183
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA.....	sent. nn. 49, 61, 71, 74, 84,94, 101, 103, 124, 137, 138, 172, 185
BONIFICA .....	sent. nn. 160, 188
BORSA.....	sent. nn. 223, 240
CACCIA.....	sent. nn. 70, 206, 217
CASELLARIO GIUDIZIALE .....	sent. n. 231
CAVE E MINIERE .....	sent. nn. 89, 176
CIRCOLAZIONE STRADALE .....	sent. nn. 22, 111; ord. n. 237
CORTE DEI CONTI.....	sent. nn. 169, 196
DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DELLE REGIONI.....	sent. nn. 73, 109, 172, 221
DIFESA.....	sent. nn. 171
DIFESA DEL SUOLO.....	sent. nn. 126
DIRITTO ALLO STUDIO.....	sent. nn. 87
DISABILE.....	sent. n. 232
EDILIZIA E URBANISTICA .....	sent. nn. 68, 98, 140, 245
ELEZIONI.....	sent. nn. 134, 239; ord. n. 63,
ENERGIA .....	sent. nn. 14, 69, 117, 177
ENTI LOCALI .....	sent. nn. 2, 21, 84, 110, 168, 210
EQUA RIPARAZIONE .....	sent. nn. 88, 135, 225
ESECUZIONE PENALE.....	sent. nn. 41, 53, 149, 174, 186, 211

FARMACIA.....	sent. n. 116
FILIAZIONE .....	sent. nn. 105, 236
FORMAZIONE .....	sent. n. 208
GIOCO E SCOMMESSE .....	sent. nn. 27, 238
GIURISDIZIONE (FUNZIONE DI) .....	sent. nn. 6, 142
GRATUITO PATROCINIO .....	sent. n. 16
IGIENE ALIMENTARE .....	sent. n. 219
IMPIEGO PUBBLICO .....	sent. nn. 1, 6, 11, 20, 38, 39, 40, 82, 172, 196, 200, 213, 238, 241, 248
IMPOSTE E TASSE.....	sent. nn. 15, 17, 27, 29, 35, 72, 90, 152, 167, 188, 209; ord. n. 192
IMPRESA E IMPRENDITORE .....	sent. nn. 47, 58, 83
ISTRUZIONE .....	sent. n. 62
LAVORO .....	sent. nn. 58, 86, 158, 194, 213, 232; ord. n. 202
MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA .....	sent. n. 4
MAGISTRATURA.....	sent. nn. 10, 24, 170, 197
MINIERE, CAVE .....	sent. n. 66
MINORANZE.....	sent. nn. 81, 210
MINORI.....	sent. n. 218
MISURE DI SICUREZZA .....	sent. n. 250
OPERE PUBBLICHE.....	sent. n. 235
ORDINE PUBBLICO.....	sent. n. 148
PAESAGGIO .....	sent. nn. 66, 68, 172, 178, 201, 246
PARCHI.....	sent. n. 121
PARLAMENTO .....	sent. nn. 59, 133; ord. nn. 163, 193
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE.....	sent. n. 116
POLIZIA GIUDIZIARIA .....	sent. n. 229
PREVIDENZA.....	sent. nn. 11, 12, 20, 38, 39, 67, 96, 104, 173, 182, 202
PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA .....	sent. n. 169
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO .....	sent. nn. 36, 235, 246
PROCEDIMENTO CIVILE .....	sent. nn. 77, 93, 114, 189; ord. n. 202, 237
PROCESSO AMMINISTRATIVO .....	sent. n. 225
PROCESSO PENALE .....	sent. nn. 34, 43, 91, 92, 135, 141, 180, 229, 236

PROCESSO TRIBUTARIO .....	sent. n. 18
PROFESSIONI.....	sent. nn. 67, 161, 172, 228, 249
PROPRIETÀ .....	sent. n. 32
REATI E PENE.....	sent. nn. 33, 35, 58, 102, 112, 115, 143, 222, 223, 233, 236; ord. n. 3, 207, 243
REGIONE (IN GENERE).....	sent. nn. 1, 5, 14, 29, 36, 49, 56, 61, 66, 68, 69, 70, 71, 74, 78, 81, 82, 83, 84, 87, 98, 103, 106, 107, 110, 117, 121, 127, 137, 38, 139, 140, 147, 148, 150, 151, 160, 171, 176, 177, 183, 185, 196, 198, 199, 206, 208, 209, 217, 219, 221, 228, 235, 238, 245, 246, 247, 249; ord. n. 192
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME.....	sent. nn. 17, 21, 38, 40, 73, 79, 89, 94, 101, 103, 109, 124, 134, 152, 159, 168, 172, 178, 198, 201, 215, 241
RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....	sent. n. 24; ord. n. 136
RIFIUTI.....	sent. nn. 28, 66, 150, 151, 215
RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE .....	sent. n n. 114, 175
SALUTE (TUTELA DELLA) .....	sent. nn. 5, 219
SANITÀ PUBBLICA .....	sent. nn. 56, 79, 238, 241, 248 249
SANZIONI AMMINISTRATIVE .....	sent. nn. 121, 161, 183, 223
SERVIZIO CIVILE.....	sent. n. 171
SERVIZIO SANITARIO .....	sent. nn. 98, 103, 117, 127, 159, 199, 247
SICUREZZA PUBBLICA .....	sent. n. 208
SOCIETÀ .....	sent. n. 90
STATO CIVILE.....	sent. n. 212
STRANIERO .....	sent. nn. 106, 166, 218
TERZO SETTORE .....	sent. n. 185
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE .....	sent. nn. 78, 137
TURISMO.....	sent. n. 121
UNIONE EUROPEA .....	sent. n. 142
USI CIVICI .....	sent. nn. 113, 178